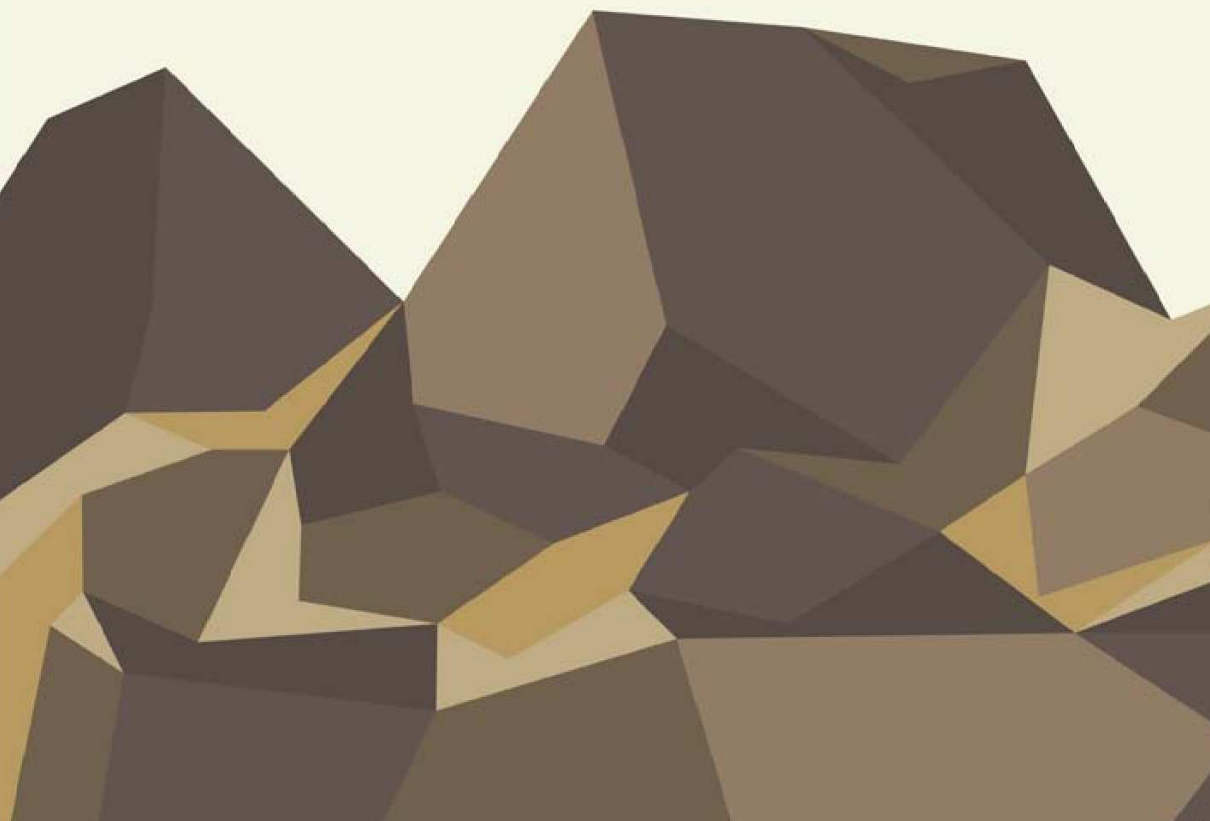
Penulis: Tim Peneliti STPN 2014

STPN PRESS

Asas-Asas Keagrariaan

Merunut Kembali Riwayat Kelembagaan Agraria, Dasar Keilmuan Agraria, dan Asas Hubungan Keagrariaan di Indonesia

Penyunting: Ahmad Nashih Luthfi



SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963

ASAS-ASAS KEAGRARIAAN

Merunut Kembali Riwayat Kelembagaan Agraria, Dasar Keilmuan Agraria, dan Asas Hubungan Keagrariaan di Indonesia

ASAS-ASAS KEAGRARIAAN

Merunut Kembali Riwayat Kelembagaan Agraria, Dasar Keilmuan Agraria, dan Asas Hubungan Keagrariaan di Indonesia

Penulis
Tim Peneliti STPN 2014

Penyunting
Ahmad Nashih Luthfi

Penerbit
STPN Press, 2015
STPN Press, Gedung Perpustakaan Lantai I, Jalan Tata Bumi nomor 5,
Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta 55293, telp. 0274-587239
Email: stpn_press@stpn.ac.id
Website: http://pppm.stpn.ac.id/

ISBN: 602-7894-14-8
978-602-7894-14-3

Pengantar Penyunting

Merunut Kembali Riwayat Kelembagaan Agraria, Dasar Keilmuan Agraria, dan Asas Hubungan Keagrariaan di Indonesia

Buku ini merupakan kumpulan hasil penelitian para dosen dan peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang dihasilkan pada tahun 2014. Terdapat delapan (8) laporan yang keseluruhannya dibingkai dalam tiga tema besar, yakni (1) kelembagaan agraria; (2) ilmu agraria lintas disiplin; (3) hubungan keagrariaan. Kedelapan laporan tersebut pernah terbit pada tahun 2014 dalam bentuk pdf online yang kami publikasi di web resmi lembaga. Kami menerbitkannya kembali dalam bentuk buku cetak untuk kesemua judul.

1. Kelembagaan agraria

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berubah menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria yang berfungsi Tata Ruang dan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional yang ditetapkan pada 21 Januari 2015. Ini merupakan jawaban atas berbagai tuntutan agar kelembagaan agraria ditingkatkan. Kementerian ini diharapkan memiliki kewenengan pengelolaan atas sumberdaya agraria dalam pengertian yang luas, serta mempertimbangkan persoalan-persoalan yang demikian berat diurus oleh lembaga yang hanya setingkat Badan selama ini, kelembagaannya diatur oleh regulasi yang hanya setingkat PP.

Lebih dari itu adalah harapan agar lembaga ini tidak saja menjalankan administrasi pertanahan (pendaftaran tanah) namun

jauh lebih penting dari itu adalah pelaksana politik pertanahan demi terwujudnya keadilan sosial. Hal itu berangkat dari kerisauan selama ini bahwa kelembagaan pertanahan sejak 1968, mulai dipersempit dan didudukkan sebagian dari Departemen Dalam Negeri, yakni Dirjen Agraria. Lembaga ini baru dikeluarkan kembali pada 1990 menjadi Menteri Negara Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sertifikasi tanah menjadi tugas istimewa BPN agar si pemilik tanah dapat berhubungan dengan pasar.

Secara historis kelembagaan agraria yang berujung menjadi Badan Pertanahan Nasional memang mengalami *downgrading*. Pada saat UUPA 1960 dihasilkan, bentuk kelembagaan agraria adalah kementerian agraria dan berubah naik bahkan menjadi kementerian kompartemen pada tahun 1964 pada era Kabinet Dwikora. Mr. Sadjarwo yang menjadi Menteri Kompartemen saat itu membawahi (1) Menteri Pertanian (Menteri Mr. Sadjarwo), (2) Menteri Perkebunan (Drs. Frans Seda), (3) Menteri Kehutanan (Sujarwo), (4) Menteri Agraria (Mr. R. Hermanses), (5) Menteri Pembangunan Masyarakat Desa (Ipik Gandamana), dan (6) Menteri Pengairan Rakyat (Ir. Surahman). Spektrum luas kelembagaan agraria ini tidak terlepas dari mandat utama lembaga ini saat itu yakni untuk menjalankan agenda reforma agraria. Agenda ini merupakan cita-cita para pendiri bangsa yang bertujuan mengubah struktur penguasaan tanah di Indonesia dari sistem kolonial dan feodal menjadi sistem pertanahan nasional yang berkeadilan.

Akan tetapi seiring dengan berakhirnya era pemerintahan Soekarno, pada tahun 1968 terjadi penciutan kelembagaan oleh pemerintah Orde Baru dalam bentuk Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri. Kebijakan ini berdasarkan alasan efisiensi dan penyederhanaan organisasi. Secara sistematis pula kewenangan lembaga agraria dan UU yang melegitimasinya (semula bersifat terintegrasi) menjadi terpisah-pisah. Agraria disektoralisasi sebagai tanah, hutan, air, pertanian, perkebunan, yang masing-masingnya dikelola oleh lembaga pemerintah yang

berlainan dibawah payung regulasi yang berbeda: pertanahan tetap dengan UUPA 1960; UU No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok P*ertambangan, dan UU* Nomor 5 Tahun *1967* tentang Ketentuan-ketentuan Pokok *Kehutanan. UUPA yang semula diidealkan sebagai UU payung yang mengintegrasikan sumberdaya agraria dideligitimasi oleh UU lain yang menyebut diri sebagai pokok pula yang mengelola sektor-sektor lain sehingga memudahkan proses produksi dan eksploitasinya. Akibat dari sektoralisasi itu bisa kita saksikan sampai saat ini misalnya dalam hal tumpang tindih antara hak dan ijin atas suatu kawasan. Hak diurus oleh BPN sedangkan ijin diberikan oleh pemerintah daerah/kabupaten, bahkan dapat terjadi ijin kuasa di dalam hak seperti yang banyak muncul di beberapa daerah sejak era desentralisasi. Di dalam wilayah Hak Guna Usaha muncul aktifitas pertambangan dengan atau tanpa disertai Ijin Usaha Pertambangan.*

Pada 1972, berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 88 Tahun 1972 diperintahkan penyatuan instansi Agraria di daerah, sehingga terbentuk lah Kantor Direktorat Agraria Provinsi dan Kantor Sub Direktorat Agraria Kabupaten/ Kotamadya, yang tetap di bawah Departemen Dalam Negeri. Baru kemudian melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 dilakukan transformasi kelembagaan agraria yang lebih otonom menjadi Badan Pertanahan Nasional.

Dinamika kelembagaan *agraria turut* memberi *konteks pada sejarah pendidikan agraria di Indonesia yang saat ini tugas edukasi itu diselenggarakan melalui Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.* Tahun 1963 Akademi Agraria didirikan di Yogyakarta. Dihitung sejak tahun berdirinya itu, maka pada tahun 2013/2014 lembaga pendidikan agraria ini (STPN) memasuki usia setengah abad. Sebagai perguruan tinggi kedinasan, perubahan dari "agraria" menjadi "pertanahan" melewati banyak cerita, bukan hanya kelembagaan-pendidikan namun ia mersenonansi naik turunnya arah politik, pembangunan ekonomi, dan perubahan sosial, dan berbagai kebijakan pertanahan yang ada selama beberapa dekade. Lembaga pendidikan agraria didirikan untuk melahirkan kader-kader agraria yang akan melaksanakan

pendataan untuk menetapkan subyek dan obyek landreform. *Sepaket dengan yang lain, pasca* PP Landreform 1961, dibentuk kelembagaan lain di antaranya adalah pembentukan pengadilan landreform (beranggotakan personil pengadilan negeri ditambah pakar dan perwakilan organisasi tani), panitia pelaksana landreform (dipimpin langsung presiden, pemerintah propinsi hingga desa, dan dukungan partai nasional hingga lokal), pendanaan landreform (berbentuk yayasan).

Perjalanan sejarah Badan Pertanahan Nasional telah coba ditulis dalam buku *Dasawarsa Bhumibhakti* Adhiguna (1998). Namun, buku ini tidak menangkap konteks sejarah yang merekam arah politik, sosial, dan ekonomi yang sedang tumbuh dan berkembang yang turut membentuk lembaga dan kebijakan pertanahan di Indonesia. Maka, merekonstruksi sejarah secara kritis dengan mendialogkan antara teks (lembaga agraria) dengan konteksnya sangatlah diperlukan. Hasilanya bermanfaat untuk mencari kembali apa tujuan dasar kelembagaan agraria dibentuk jauh-jauh hari sejak Indonesia merdeka, sehingga lembaga ini dapat diingatkan dengan asal-usul dan tujuan dasar tersebut (mandat historis dan genealogisnya): untuk apa dan untuk siapa ia dilahirkan.

Untuk menjawab kepentingan di atas, dihasilkanlah dua laporan penelitian yang disajikan dalam buku ini dengan judul *Dari Dirjen Agraria Menuju Kementerian Agraria: Perjalanan Sejarah Kelembagaan Agraria, 1948-1965*; dan *Permasalahan Sektoralisme Kelembagaan Agraria di Indonesia*. Di luar soal politik kelembagaan, dihasilkan satu laporan mengenai *Analisis Kebutuhan Sumberdaya Manusia Berdasarkan Tipologi Kantor Pertanahan*.

2. Ilmu Agraria Lintas Disiplin

Birokratisasi ilmu di Indonesia telah ditengarai menjadi problem utama dalam sejarah keilmuan di Indonesia. Hubungan akademik di Indonesia dengan kekuasaan negara sangat menonjol. Konstruksi keilmuan (dan dunia akademis itu sendiri) direkayasa sedemikian

rupa agar cocok dengan keinginan pelaksanaan negara. Jenis ilmu yang diproduksi itu memiliki ciri berorientasi pragmatis, instrumentalis, dan kurang memiliki orientasi teoretik.[1] Pengetahuan dianggap sejajar dengan kekuasaan, dan sebaliknya kekuasaan terhadap pengetahuan. Akibatnya, tradisi kritis tidak tumbuh apalagi kritik pengetahuan yang dinilai sekaligus sebagai kritik kekuasaan atau minimal, kritik kelembagaan. Dalam konteks semacam ini, parokialisme ilmu menguat ditandai dengan semakin kokohnya batas-batas keilmuan satu dengan yang lain. Disiplin ilmu dikonstruksi sebagai kelembagaan (birokrasi) ilmu pengetahuan yang ketat. Akibatnya, seorang ilmuwan dibatasi imajinasinya (oleh otoritas kuasa ilmu) untuk melihat persoalan dari keketatan disiplin ilmunya tanpa mempertimbangkan relevansi dan spektrum persoalan yang sesungguhnya membutuhkan cara pandang yang luas. Akibat lebih lanjut adalah fenomena ilmu yang mengalami pengkotak-kotakan satu sama lain: kotak ilmu (epistemologi) dan kotak kenyataan (ontologi).

Diperlukan kesadaran kritis untuk melakukan lintas batas ilmu bukan hanya antar-bidang di dalam kelompok apa yang selama ini didefinisikan sebagai "ilmu sosial" dan "ilmu alam" yang dicirikan secara dualistik-binner berupa idiosinkratik dan nomotetik, namun adalah kesadaran pengintegrasian keduanya. Dalam konteks pengembangan keilmuan di Indonesia, lintas batas ilmu (salah satu bentuknya adalah ilmu multidimensi) menjadi tanda dari kemajuan suatu universitas, yang menempatkan riset sebagai tulang punggung terhadap persoalan yang dikaji dari berbagai sudut ilmu pengetahuan. Dari sisi pengembangan pembelajaran, studi multidisipliner adalah strategi tepat menyongsong Kurikulum 3.0 yang menempatkan mahasiswa secara aktif, dosen sebagai fasilitator, dan lembaga pendidikan menyediakan berbagai pilihan matakuliah yang diminati.[2]

---

[1]Vedi R. Hadiz dan D. Dhakidae, "Introduction" dalam Vedi R. Hadiz dan D. Dhakidae, (ed.), *Social Science and Power in Indonesia.* (Jakarta: Equinox bekerjasama dengan ISEAS, 2005), hlm. 7

[2]Sulistyowati Irianto, "Selamat Datang Studi Multidisipliner", *Kompas,* 25 Februari 2014

Dalam konteks hubungan ilmu dengan kekuasaan di atas, kesadaran kritis melakukan lintas-batas ilmu tumbuh selain untuk melawan politik otoritarianisme negara, parokialisme pengetahuan[3], juga adalah menghadapi neoliberalisme (pengetahuan). Urgensitas lintas batas ini satu tahapan pasca-kolonial dimana konstruksi historis munculnya kesadaran itu pada masa tersebut adalah konsekuensi dari dukungan negara (kolonial) terhadap pekerjaan akademis (melahirkan ilmu yang *colonial apologetic*), dan secara filsafati diyakininya "dualisme budaya" a la Cartesian yang memisahkan antara alam dan manusia, benda dan jiwa, dunia fisik dan dunia sosial.[4]

Lintas batas itu sangat relevan dalam isu agraria dan sumber daya alam yang menempatkan hubungan manusia dengan alam secara menyeluruh meliputi hubungan sosial dan ekonomi (produksi), hubungan kebudayaan; hubungan hukum dan hak-hak yang melekat di atasnya; dan hubungan fisik secara ekologis dan lingkungan (fungsi faal dan layanan keberlanjutan alam). Maka, mereduksi alam menjadi soal komoditas semata-mata oleh sebuah gerakan pasar tanah hanya akan berdampak merontokkan jejaring-hubungan kompleks tersebut, melahirkan anomali, dan pada gilirannya gerakan tandingan sebagai upaya mengembalikan orde.[5] Keseluruhan hubungan inilah yang dapat direfleksikan di dalam membangun semesta filsafat ilmu pengetahuan agrarian, dan lanjut pada metodologi kajian agraria.

Secara historiografis metodologi studi agraria telah dirumuskan oleh Gunawan Wiradi dalam buku *Metodologi Studi Agraria*[6].

---

[3]Sejalan dan analog dengan birokrasi, variabel spesialisasi ilmu (parokial) semula diasumsikan dapat membuat ilmu lebih tepat sasaran, jelas tugas dan kewenangannya, di dalam mempelajari suatu persoalan. Namun, meminjam tuduhan Max Weber terhadap birokrasi itu, rasionalisasi berlebihan itu pada gilirannya menjadi "kerangkeng besi ilmu".

[4]Immanuel Wallerstein, *Lintas Batas Ilmu Sosial,* (terj.: Oscar, Yogyakarta: LKiS, 1997), hlm. 1-2

[5]Karya klasik sejarawan ekonomi dari Wina, Karl Polanyai, *The Great Transformation* (1944), jauh-jauh hari mengingatkan hal ini. Untuk terjemahannya mengenai ini utamanya ada pada bab "Pasar dan Alam", Karl Polanyi, *Transformasi Besar, Asal-usul Politik dan Ekonomi Zaman Sekarang,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 222

[6]Gunawan Wiradi, *Metodologi Studi Agraria* (penyunting: Moh. Shohibuddin). Bogor: Sajogyo Institut dan IPB, 2009.

Meskipun disadarinya benar bahwa masalah agraria adalah masalah yang "kompleks, rumit dan sukar" karena "menyangkut aspek-aspek ekonomi, sosial, budaya, demografi, hukum, politik dan aspek teknis seperti agronomi dan ekologi"[7], namun buku tersebut menyajikan metodologi studi agraria dari tinjauan sosial-ekonomi khususnya pada struktur penguasaan tanah (*tenancy and tenure system*) dan produksi usaha tani pada konteks pembangunan pertanian (lahan basah) dan pedesaan masa Orde Baru. Perhatian pada dua hal dan konteks tersebut merupakan kekhasan studi agraria generasi penerus (generasi kedua) dalam studi agraria Indonesia. Pada gilirannya perhatian itu mengantarkan generasi ini memperjuangkan satuan usaha pertanian keluarga (neo-populis) sehingga penting bagi Indonesia untuk melaksanakan reforma agraria.

Beberapa ilmuwan (di) Indonesia yang menyadari tantangan dan keterbatasan di atas mencoba merancang metodologi yang lintas disiplin[8]. Sifat lintas disiplin ilmu dapat dibedakan antara *trans-disiplin* dengan *antar-disiplin* atau *multidisiplin*. Transdisiplin adalah metode yang dikuasai dan diterapkan oleh satu ilmuwan yang secara konsekuen bersikap tidak fanatik pada disiplin ilmunya sehingga ia menjelajah pada displin ilmu lain dalam menelaah suatu persoalan. Beberapa ilmuwan yang mencoba melakukan lintas disiplin, sekedar conoth di antaranya adalah adalah Sartono Kartodirdjo (pendekatan ilmu sosial dalam ilmu sejarah)[9], Sajogyo (ekonomi-sosiologi dan sosiologi-terapan)[10], Mubyarto (pendekatan ilmu sosial dalam ilmu ekonomi)[11], Soetandyo Wignyoesoebroto (sosio-legal)[12], Satjipto

---

[7]*Ibid,* hlm. 1

[8]Lihat, Mubyarto, *Ilmu Ekonomi, Ilmu Sosial dan Keadilan,* (Jakarta: Yayasan Agro Ekonomika, 1980), hlm. ix.

[9]Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah,* (Jakarta: Gramedia, 1992).

[10]Sajogyo, "Sosiologi Terapan, Pidato Ilmiah Purna Bhakti", Bogor: IPB, 1991; lihat juga, Ahmad Nashih Luthfi, *Melacak Sejarah Pemikira Agraria: Sumbangan Pemikiran Madzhab Bogor*, (Yogyakarta dan Bogor: STPN Press, Ifada, dan Sajogyo Institute), terutama Bab V.

[11]Mubyarto, *op.cit.*

[12]Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dalam Masyarakat, Perkembangan dan Masalah*, (Yogyakarta: Bayu Media, 2008)

Rahardjo (hukum sebagai masalah humaniora melampaui soal perundang-undangan)[13]

Di sini, urgensitasnya bagi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional adalah pada titik temu dan titik pisah pengetahuan yang diajarkan. Sekolah kedinasan fokus pada pendidikan mengenai pertanahan yang disampaikan melalui dua jurusan, yakni Jurusan Manajemen Pertanahan dan Jurusan Perpetaan. Di kedua jurusan ini diisi oleh para dosen dengan latar belakang disiplin ilmu yang beragam, yang secara umum keseluruhannya dapat dihimpun dalam rumpun ilmu sosial-humaniora, hukum, dan ilmu bumi (geodesi/geografi). Sementara itu, berbagai penelitian yang dihasilkan oleh para peneliti-dosen dikategorikan berada di dalam lokus kajian *Policy and Political Science* dengan konsentrasi pada *Land and Agrarian Studies*. Kategori ini diberikan oleh Komisi Nasional Akreditasi Pranata Penelitian dan Pengembangan (KNAPP) di bawah Kementerian Riset dan Teknologi RI melalui sertifikat bernomor 03/Kp/KA-KNAPP/IV/2013 tentang Pemberian Akreditasi kepada Pranata Penelitian dan Pengembangan, PPPM STPN.

Di sisi lain sektor kebijakan yang menjadi kewenangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN RI yang merupakan induk dari STPN masih terbatas pada wilayah pertanahan dan bukan agraria dalam pengertiannya yang lebih luas. Tatkala kelembagaan induknya berubah lebih luas, maka tuntutan perubahan status pengetahuan yang diajarkan di lembaga pendidikan ini juga turut berubah.

Akan tetapi kebutuhan merumuskan "state of the art" ilmu agraria lintas disiplin terlalu sederhana jika bertolak secara pragmatis dari kebutuhan dan perubahan lembaga. Ia harus dibangun dari pertanyaan-pertanyaan mendasar filosofisnya: ontologi, epistemologi, dan aksiologi suatu ilmu pengetahuan. Atas kebutuhan inilah maka dilakukan penelitian yang hasilnya disajikan dalam dua laporan

[13]Satjipto Rahardjo, *Pendidikan Hukum sebagai Pendidikan Manusia,* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009)

berjudul *Ilmu Agraria Lintas Disiplin,* dan *Merancang Metode Penelitian Agraria*.

3. Hubungan Keagrarian

Dalam kategori ini dihasilkan tiga penelitian berjudul *Pemaknaan Hak Menguasai Negara; Pengakuan dan Perlindungan Hak atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan;* dan *Permasalahan Surat Ijin Memakai Tanah Negara sebagai 'Alas Hak' dalam Pendaftaran Tanah di Kota Tarakan.* Ketiga penelitian ini merupakan menyoroti hubungan keagrarian antara negara dengan warganegara.

Judul pertama melihat kembali dasar hubungan tersebut dengan mengkaji bagaimana Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara menafsirkan prinsip hak menguasai negara yang tercermin dalam beberapa Undang-Undang dan sejauhmana berbagai regulasi itu selaras dari sisi konstitusionalitasnya. Hubungan diadik antara negara dengan warganegara, lemah kuatnya kedua posisi tersebut, salah satunya tercermin dalam hubungan keagrarian keduanya. Naik turun dan kuat-lemahnya hubungan keagrariaan itu berbeda-beda dari waktu ke waktu.

Judul kedua mengkaji pengakuan hak masyarakat hukum adat terhadap tanah dan wilayahnya. Masyarakat hukum adat mempunyai tanah dalam bentuk hak milik pribadi, kolektif, maupun komunal. Saat ini hak terhadap ruang hidup tersebut termasuk di dalam wilayah definitif kawasan hutan, yang dalam pengertian lama dianggap sebagai hutan negara. Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara nomor 35/PUU-X/2012 merupakan tonggak kebijakan pengakuan hutan adat yang mengoreksi pengertian lama tersebut, dan memperkuat hubungan asasi antara masyarakat hukum adat dengan tanah dan wilayahnya yang sebelumnya dinafikan.

Perubahan lebih lanjut adalah pada sistem administrasi pertanahan yang dituntut mengakomodir keragaman jenis hak di atas, serta mekanisme pengakuan hak masyarakat hukum adat maupun individu terhadap hutan adat dan hutan hak. Laporan penelitian ini mengkaji kebijakan pengakuan dan perlindungan hukum hak

penguasaan masyarakat adat itu, dengan salah satu yang dikaji adalah Peraturan Bersama empat menteri tertanggal 17 Oktober 2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan. Petunjuk pelaksanaan identifikasinya (IP4T) telah diterbitkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN RI. Lahirnya IP4T ini merupakan langkah maju pengakuan hak atas tanah masyarakat, sekaligus menjadi batu uji sejauh mana dapat dijalin kerjasama dan saling percaya antara pemerintah daerah, empat kementerian yang terkait, dengan masyarakat sebagai individu maupun yang tergabung di dalam organisasi tani dan masyarakat adat. Di sinilah pekerjaan rumah yang tersisa dari peluang pembentukan dan pelaksanaan IP4T.

Judul ketiga menyoroti soal postur ideal sumberdaya manusia di kantor pertanahan berdasarkan tipologinya. Saat ini BPN RI memiliki tipe-tipe kantor pertanahan yang dikategorikan didasarkan pada anggaran, pelayanan, sumberdaya manusia dan/atau infrastruktur. Kategorisasi kantor pertanahan dapat dirumuskan berbasis kondisi lapangan (misalnya tingkat perkembangan wilayah, intensitas dan beban kerja dari penanganan konflik, karakter geografis, NJOP, dll), selain permohonan hak yang memberi nilai pada pendapatan negara. Akan tetapi dalam kesimpulan peneliti, ditemukan bahwa kebutuhan SDM di kantor pertanahan yang lebih tinggi tipenya tidak menjamin bahwa volume pekerjaannya lebih banyak, sehingga membutuhkan SDM yang lebih banyak pula. Oleh karena itu diusulkan bahwa Perlu ditinjau kembali penentuan tipologi kantor pertanahan dalam kaitannya dengan kebutuhan SDM.

Demikian berbagai hasil laporan ini kami sajikan. Berbagai laporan ini mengajak kita kembali menengok ke dasar dan jalur bermula (*khittah*), serta memeriksa kebutuhan kelembagaan, keilmuan, maupun alas hubungan keagrariaan yang benar-benar berangkat dari problem eksistensialnya, agar tidak terombang-ambing oleh tuntutan perubahan yang bersifat permukaan dan pragmatis belaka. Semoga buku ini bermanfaat. Selamat membaca dan mengkritisi.

Ahmad Nashih Luthfi

Sambutan Kepala PPPM

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa yang telah menganugerahi segenap karunia-Nya sehingga kegiatan Penelitian Sistematis STPN 2014 ini telah berjalan lancar dan menghasilkan laporan yang semoga berkontribusi bagi kajian pertanahan dan keagrariaan Indonesia. Penelitian Sistematis ini mengambil tiga topik besar, yakni Penguatan Kelembagaan Agraria Indonesia; Merumuskan Bangunan Studi Agraria Indonesia; dan Perubahan Hubungan Keagrariaan Negara dengan Warganegara.

Kegiatan penelitian yang secara simultan diselenggarakan oleh PPPM STPN ini memiliki tahapan sebagai berikut.

1. Tema-tema penelitian disusun dari kebutuhan real kelembagaan internal STPN serta diturunkan dari Rakernas BPN 2014
2. Penyusunan proposal payung sebagai desain penelitian secara menyeluruh
3. Penjaringan peneliti melalui *call for proposal* baik dari calon peneliti internal STPN maupun mitra luar
4. Pelatihan peneliti terpilih melalui forum yang disebut dengan Lingkar Belajar Bersama Agraria (LiBBRA)
5. Pelaksanaan penelitian lapangan
6. Workshop hasil penelitian
7. Penerbitan hasil penelitian

Kami telah mengundang para pakar baik dari akademisi maupun birokrasi pertanahan untuk memberi pendampingan melakukan penelitian yang hasilnya tersaji dalam buku ini. Rekruitmen peneliti dijaring melalui seleksi proposal, baik terhadap peneliti STPN maupun

peneliti mitra. Diharapkan dengan cara seleksi tersebut penelitian dari tahun ke tahun semakin meningkat kualitasnya baik dari segi pengembangan substantif-metodologis maupun pengembangan jaringan peneliti dan kelembagaan.

Dari sisi pengelolaan, kami berupaya melakukan peningkatan mutu penelitian melalui penyelenggaraan kursus agraria yang diikuti oleh semua peserta terpilih, pendampingan penulisan proposal, pendampingan penelitian lapang, lokakarya, dan pendampingan penulisan hasil penelitian.

Agar hasil penelitian PPPM STPN dapat dibaca secara luas, kami menerbitkannya dalam bentuk publikasi tercetak maupun online melalui website PPPM STPN. Penerbitan ini merupakan upaya kami mempertanggung-jawabkannya kepada publik atas kegiatan kami yang menggunakan dana publik (APBN).

Terima kasih kepada para *Steering Comitte* yang telah bekerja dengan sungguh-sungguh membimbing tim penelitian, di antaranya adalah Dr. Oloan Sitorus, SH. MS, yang sekaligus Ketua STPN, Prof. Dr. M. Dawam Rahardjo, Prof. Dr. Achmad Sodiki, Noer Fauzi Rachman, Ph.D, Myrna Safitri, Ph.D., Dr. Herman Soesangobeng, dan Prof. Dr. Sudjito. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah mendukung kelancaran kagiatan ini, para narasumber kegiatan serta para peneliti yang telah bekerja keras mengikuti semua proses penelitian dari awal hingga akhir. Tak lupa, kami sangat menghargai jerih payah para staf PPPM STPN yang bekerja secara sungguh-sungguh dan tiada henti.

Semoga laporan ini bermanfaat untuk kita semua dan selamat membaca.

Dr. Sutaryono

DAFTAR ISI

Pengantar Penyunting: Merunut Kembali Riwayat Kelembagaan Agraria, Dasar Keilmuan Agraria, dan Asas Hubungan Keagrariaan di Indonesia iii
Sambutan Kepala PPM xiii
Daftar Isi xv
Daftar Tabel xxvii
Daftar Gambar xxix

BAGIAN I : KELEMBAGAAN

1. DARI DIRJEN AGRARIA MENUJU KEMENTERIAN AGRARIA: PERJALANAN SEJARAH KELEMBAGAAN AGRARIA, 1948-1965 3

M. Nazir Salim, Heri Priyatmoko, Muh Arif Suhattanto

Pengantar Penulis 5

Pendahuluan 9
A. Latar Belakang 9
B. Metode dan Tinjauan Pustaka 15
C. Tujuan Penelitian 21

Dari Kementerian Agraria ke Dirjen Agraria: ..... Mengurai "Benang Kusut" Persoalan Agraria di Awal Perjalanan Bangsa 23
A. Pengantar 23
B. Panitia Agraria: Spirit Menata Hukum Agraria Indonesia 29

1. Mimpi Pertama: Panitia Yogya, 1948 30
2. Mimpi Kedua: Panitia Jakarta, 1951..... 41

C. Membangun Fondasi Kelembagaan, Menata Pertanahan 44
1. Asa yang Tergapai: Panitia Negara Urusan Agraria, 1956 51
2. Kerja Menata Lembaga 60

D. Dari Kementerian Agraria kembali [lagi] ke Dirjen Agraria: Kemajuan atau Kemunduran? 71

Bibliografi Beranotasi: ..... Upaya Menemukan Kembali yang Terserak 77

Kesimpulan Awal 163

Daftar Pustaka 169

2. PERMASALAHAN SEKTORALISME KELEMBAGAAN AGRARIA DI INDONESIA 177

Widhiana H Puri, Muhammad Mahsun, Mumu Muhajir

Pengantar Penulis 179

Pendahuluan 181

A. Latar Belakang 181
B. Permasalahan..... 183
C. Tujuan Penelitian..... 184
D. Metode Penelitian..... 184

Faham Sektoralisme dalam Pengelolaan Agraria di Indonesia..... 187

A. Perkembangan Sektoralisme di Indonesia 187

B. Kebijakan Pemerintah yang Berfokus pada Pertumbuhan 198
C. Kesenjangan Pemilikan Tanah..... 200

Kelembagaan Agraria 203
A. Eksistensi Kelembagaan Pengelola Agraria . 203
B. Permasalahan Sektoralisme Kelembagaan Agraria 208

Kelembagaan Pengelolaan Agraria dari Beberapa Negara ASEAN 221
A. Malaysia..... 221
B. Filipina..... 226
C. Thailand 229
D. Pelajaran dari Tiga Negara ASEAN..... 235

Menggagas Kelembagaan Agraria Indonesia 237

Penutup 247
A. Kesimpulan 247
B. Saran 248

Lampiran: Perpres No. 165 Tahun 2014..... 251
Daftar Pustaka..... 273

3. ANALISIS KEBUTUHAN SUMBER DAYA MANUSIA BERDASARKAN TIPOLOGI KANTOR PERTANAHAN . 279

Slamet Muryono, Fauzimar, Kusmiarto

Kata Pengantar 281
Intisari 283

Pendahuluan 285
A. Latar Belakang 285
B. Rumusan Masalah 286

C. Tujuan Penelitian 287
D. Manfaat Penelitian 287

Tinjauan Pustaka 289
A. Organisasi 289
B. Manajemen Sumberdaya Manusia 293

Metode Penelitian 295
A. Subjek dan Objek Penelitian 295
B. Jenis dan Sumber Data 295
C. Pengumpulan Data 296
   1. Wawancara dan Observasi 296
   2. Studi Dokumen 296
D. Lokasi Penelitian 296
E. Analisis Data 297

Gambaran Umum Lokasi Penelitian 299
A. Kondisi Kantor Pertanahan Tipe A, B, dan C di Provinsi Jawa Timur 300
   1. Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri (Tipe A) 300
   2. Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi (Tipe B) 302
   3. Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo (Tipe C) 302
B. Kondisi Kantor Pertanahan Tipe A, B, dan C di Provinsi Jawa Tengah 303
   1. Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen (Tipe A) 303
   2. Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali (Tipe B) 305
   3. Kantor Pertanahan Kota Magelang (Tipe C) 307
C. Kondisi Kantor Pertanahan Tipe A, B, dan C di Provinsi Jawa Barat 308

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor (Tipe A) 308
2. Kantor Pertanahan Kabupaten Subang (Tipe B) 309
3. Kantor Pertanahan Kota Cirebon (Tipe C).. 311

Hasil Penelitian dan Pembahasans 313

A. Susunan Organisasi Kantor Pertanahan..... 313
B. Jenis Dan Volume Pekerjaan Di Kantor Pertanahan315
C. Keberadaan Sumberdaya Manusia Di Kantor Pertanahan 317
D. Kebutuhan Sumberdaya Manusia di Kantor Pertanahan 319

Penutup 329

A. Kesimpulan 329
B. Saran 329

Daftar Pustaka..... 331

BAGIAN II: HUBUNGAN KEAGRARIAAN

4. PEMAKNAAN HAK MENGUASAI NEGARA OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI (Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUUX/ 2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010)**..... 335**

Tody Sasmitha, Haryo Budhiawan, Sukayadi

Prakata..... 337
Intisari 339

Pendahuluan 341

A. Latar Belakang 341
B. Permasalahan..... 344
C. Tujuan Penelitian..... 344

D. Luaran Penelitian 345
E. Tinjauan Pustaka 345

Metode Penelitian 349
A. Jenis Penelitian 349
B. Bahan Penelitian dan Cara Perolehan Bahan Penelitian 350
1. Penelitian Kepustakaan 350
2. Penelitian Lapangan 351
C. Analisis Hasil Penelitian 353

Pembahasan 355
A. Transformasi Pemaknaan Hak Menguasai Negara (HMN) sejak Masa Kolonial hingga Pasca Reformasi 355
1. Masa Kolonial 355
2. Masa Orde Lama 358
3. Masa Orde Baru 364
4. Masa Reformasi 366
B. Pandangan Mahkamah Konstitusi terhadap Filosofi dan Konsep Hak Menguasai Negara (HMN) 369
1. Filosofi Hak Menguasai Negara dalam Pandangan Mahkamah Konstitusi 369
2. Pengujian UU Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil 380
3. Pengujian UU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum 388
4. Pengujian UU Kehutanan 395
5. Pendirian MK terhadap HMN 404

Penutup 411

A. Kesimpulan 411
B. Saran 412

Daftar Pustaka 413

5. PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DI KAWASAN HUTAN 417

Dyah Ayu Widowati, Ahmad Nashih Luthfi, I Gusti Nyoman Guntur

Pengantar Penulis 419

Pendahuluan 421

A. Latar Belakang 421
B. Rumusan Masalah 426
C. Tujuan Penelitian 426
D. Hasil Penelitian 426
E. Metode Penelitian 426

Tinjauan Pustaka 431

A. Pengertian Hukum Kehutanan 431
B. Hak-Hak Penguasaan atas Sumber Daya Agraria 432
   1. Pengertian Hak Penguasaan atas Sumber Daya Agraria 432
   2. Jenis (Sistematika) Hak Penguasaan atas Sumber Daya Agraria 433
C. Pendaftaran Tanah 442
   1. Pengertian, Asas-Asas dan Tujuan Pendaftaran tanah 442
   2. Kegiatan Pendaftaran Tanah 445

Hasil Penelitian dan Pembahasan 447

A. Konsep-Konsep dan Bentuk Perlindungan Hak Penguasaan atas Tanah di Kawasan Hutan Adat yang Ada di Indonesia 447

1. Konsep dan Bentuk Hak Penguasaan atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia 447
2. Konsep dan Bentuk Perlindungan Hak Penguasaan Hutan Adat Menurut Peraturan Perundang-Undangan 460

B. Mekanisme dan Prosedur Pendaftaran Hak Penguasaan atas Tanah pada Kawasan Hutan Adat482

1. Urgensi Pendaftaran Hak Penguasaan atas Tanah 482
2. Pelaksanaan Pendaftaran Hak Penguasaan atas Tanah di Kawasan Hutan Adat..... 490
3. Model Perlindungan dan Pengakuan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat 495

Kesimpulan dan Rekomendasi 503

Daftar Pustaka 507

6. PERMASALAHAN SURAT IJIN MEMAKAI TANAH NEGARA SEBAGAI 'ALAS HAK' DALAM PENDAFTARAN TANAH DI KOTA TARAKAN 525

Tanjung Nugroho, Akur Nurasa

Kata Pengantar 527

Pendahuluan 529

1. Latar Belakang 529
2. Permasalahan..... 531

3. Tujuan Penelitian 532
4. Kegunaan Penelitian 532

Tinjauan Pustaka..... 533
1. Perkembangan Peraturan Pertanahan dalam Konteks Otonomi Daerah..... 533
2. Tanah Negara 534
3. Alas Hak dalam Dinamika Wilayah 536
4. Manfaat Sistem Kadaster dan Pendaftaran Tanah bagi Administrasi Pembangunan..... 538
5. Visi Kadaster 2014..... 539

Metode Penelitian 545
1. Lokasi Penelitian 545
2. Data Penelitian 545
3. Cara pengumpulan data..... 546
4. Teknik Analisis..... 546

Gambaran Umum Daerah 549
1. Geografis dan Pembagian Daerah Administrasi 549
2. Demografis, Ketenagakerjaan, dan Sosial Ekonomi551
3. Permasalahan Penguasaan Tanah 553

Macam 'Alas Hak' Prosedur Pendaftaran Tanah, dan Prosedur Teknis Mendapatkan SIM-TN 555
1. Macam 'Alas Hak' di Kota Tarakan dan Permasalahannya..... 555
2. Prosedur Pendaftaran Tanah: Masa Lalu dan Kini 557
3. Prosedur Teknis Pembuatan SIM-TN dan Penatausahaannya..... 563

Permasalahan Penguasaaan Tanah dan Implikasi Terbitnya SIM-TN..... 571

1. Kondisi Penguasaan Tanah versus Kebijakan Tata Ruang 571
2. Implikasi SIM-TN bagi Kepastian Hak 582

Solusi Atas Permasalahan 591
1. Penyelenggaraan Peta Tunggal, CORS, dan Pemasangan Tugu Batas 591
2. Membenahi Sumberdaya Manusia..... 594
3. Proyeksi SIM-TN dalam Tata Administrasi Pertanahan, dan Pengembangannya..... 596

Penutup 601
1. Kesimpulan 601
2. Rekomendasi 601

Daftar Pustaka..... 605

BAGIAN III: ILMU AGRARIA

7. ILMU AGRARIA LINTAS DISIPLIN (Tinjauan Filsafat Ilmu) 611

SUTARYONO, TARLI NUGROHO, IRFAN AFIFI

Kata Pengantar..... 613

Pendahuluan 615
A. Latarbelakang 615
B. Permasalahan..... 616
C. Tujuan Penelitian..... 616

Tinjauan Pustaka dan Kerangka Teori..... 617
A. Filsafat Ilmu Pengetahuan 617
B. Ilmu Pertanahan dan Keagrariaan..... 621

Metode Penelitian 623

Perkembangan Ilmu dan Pendidikan Tinggi Agraria di Indonesia..... 625

A. Wajah Ilmu Sosial dan Studi Agraria di Indonesia 625
B. Perkembangan Studi Agraria di Indonesia..... 630
   1. Kajian Keagrariaan Pasca Kemerdekaan 631
   2. Kajian Keagrariaan Era Orde Baru 634
C. Perkembangan Pendidikan Tinggi Agraria 636
   1. Akademi Agraria Yogyakarta (AAY) 637
   2. Akademi Agraria Semarang (AAS) 638
   3. Akademi Agraria Departemen Dalam Negeri (AADDN)..... 638
   4. Akademi Pertanahan Nasional (APN) 639
   5. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) 640

Relasi Agraria-Pertanahan dari Perspektif Ilmu Agraria..... 641

A. Problem Ontologis Studi Agraria di Indonesia . 641
B. Epistemologi Studi Agraria di Indonesia..... 644
C. Aksiologi Studi Agraria di Indonesia 647

Kerangka State of the Art Ilmu Agraria..... 651

A. Menuju Filsafat Keilmuan Agraria 651
B. Problem Kelembagaan Studi Agraria..... 655
C. Kelembagaan Agraria vis a vis *Policy Making* 657
D. Premis Awal Kelembagaan Keilmuan Agraria... 660

Kesimpulan..... 665

Bahan Bacaan 669

8. MERANCANG METODE PENELITIAN AGRARIA LINTAS DISIPLIN 673

Dwi Wulan Pujiriyani, Senthot Sudirman, Abdul Wahid

Kata Pengantar 675

Pendahuluan 677

A. Latar Belakang 677
B. Metode Penelitian..... 680
C. Organisasi laporan..... 683

Penelitian dan Metodenya 685

A. Posisi dan Fungsi Penelitian 685
B. Posisi dan Fungsi Metode Penelitian 692

Perkembangan Penelitian Agraria di Indonesia . 703

A. Agraria sebagai Objek Penelitian 703
B. Perkembangan Penelitian Agraria 708

Ragam Penggunaan Metode dalam Penelitian Agraria..... 719

A. 'Agraria' Dalam Ranah Penelitian Akademik 719
B. 'Agraria' Dalam Ranah Penelitian Kebijakan..... 726
C. 'Agraria' Dalam Ranah Penelitian Partisipatoris/ Pemberdayaan..... 742

Kesimpulan..... 753

Daftar Pustaka 757
Lampiran 761

Tim Penulis Ilmu Agraria Lintas Disiplin..... 783

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Pembagian Organisasi Kantor Pertanahan 291
Tabel 2. Jabatan Fungsional di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota 292
Tabel 3. Volume Pekerjaan Permohonan Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Tipe A..... 316
Tabel 4. Volume Pekerjaan Permohonan Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Tipe B..... 316
Tabel 5. Volume Pekerjaan Permohonan Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Tipe C..... 317
Tabel 6. Jumlah SDM di Kantor Pertanahan Tipe A 318
Tabel 7. Jumlah SDM di Kantor Pertanahan Tipe B 318
Tabel 8. Jumlah SDM di Kantor Pertanahan Tipe C 319
Tabel 9. Kebutuhan Kuantitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe A..... 321
Tabel 10. Kebutuhan Kuantitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe B..... 321
Tabel 11. Kebutuhan Kuantitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe C..... 322
Tabel 12. Kebutuhan Kualitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe A..... 323
Tabel 13. Kebutuhan Kualitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe B..... 324
Tabel 14. Kebutuhan Kualitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe C..... 326

Tabel IV-1.	Pembagian Daerah Administrasi	550
Tabel IV-2.	Jumlah Rumah Tangga Miskin per Kelurahan di Kota Tarakan	551
Tabel V-1.	Rekapitulasi SIM-TN di Kec. Tarakan Barat	568
Tabel VI-1.	WKP Pertamina di Kota Tarakan	578
Tabel VI-2.	Daftar Koordinat WKP-WKP	580
Tabel. 1.	Perbedaan Paradigma Positivistik, Intepretif, Critical	698
Tabel.2.	Perbedaan Tiga Jenis Riset	716
Tabel. 3.	Daftar Penelitian dari Institut Pertanian Bogor	721
Tabel.4 .	Cirikhas Sebaran Lokasi dari Hasil Penelitian di IPB	722
Tabel.5.	Contoh Penelitian di IPB	724
Tabel. 6.	Judul Penelitian di STPN	725
Tabel. 7.	Judul Penelitian di Puslitbang BPN	730
Tabel .8.	Contoh Desain Penelitian Puslitbang BPN	731
Tabel. 9.	Sebaran Lokasi Penelitian di Puslitbang BPN	732
Tabel 10.	Tahapan Penelitian di PPPM STPN	735
Tabel 11.	Judul penelitian di PPPM STPN	736
Tabel. 12.	Contoh Desain Penelitian di LIPI	740
Tabel. 13.	Pengumpulan Data Kondisi Agraria secara Partisipastif	744
Tabel. 11.	Contoh Desain Penelitian Partisipatoris	748
Tabel. 16.	Rumusan Pertanyaan, Metode Pengumpulan Data dan Urgensi Pengumpulan Data	751

DAFTAR GAMBAR

Gb IV-1.	Peta Kota Tarakan	549
Gb V-1.	Buku Register SIM-TN di Kantor Kecamatan	567
Gb V-2.	Isi Buku Register SIM-TN di Kantor Kecamatan	567
Gb V-3.	Penyimpanan Arsip SIM-TN dalam Almari di Kantor Kecamatan	568
Gb V-4.	Penyimpanan Warkah Pendaftaran Tanah (Arsip SIM-TN)dalam Almari di Kantah	569
Gb V-5.	Tampilan plotting bidang-bidang tanah SIM-TN di Kelurahan Juata Permai	570
Gb VI-1.	Bentuk dan Pemasangan Tugu Batas Kawasan Hutan Lindung	573
Gb VI-2.	Papan Informasi tentang Arahan Kondisi Ruang Wilayah	573
Gb VI-3.	Peta Rencana Pola Ruang Kota Tarakan Tahun 2012 – 2032	574
Gb. VI-4.	Pemukiman yang Dimasukkan dalam Hutan Lindung oleh Pemko	575
Gb. VI-5.	Pelebaran Jalan dan Pembuatan Drainase di Mamburungan	576
Gb. VI-6.	Tugu Penanda Garis Sempadan Bangunan (GSB) ...	576
Gb VI-7.	Empat WKP di Pulau Tarakan (Sumber: Pertamina EP, 2013)	578
Gb. VI-8.	Kondisi Penguasaan dan Penggunaan Tanah di WKP Pamusian	579
Gb. VI-9.	Kegiatan Eksplorasi Minyak di WKP Pamusian	579

Gambar. 1.	Alur Penelusuran Data Penelitian	682
Gambar.2.	Tipologi Penelitian	690
Gambar.3.	Cara Ilmiah dan Cara Bukan Ilmiah	693
Gambar. 4.	Aturan Keilmuan sebagai Kriteria Pembeda Cabang Ilmu	694
Gambar 5.	Elemen-elemen yang Berhubungan dalam Desain Penelitian	695
Gambar .6.	Paradigma Penelitian	697
Gambar.7.	Hierarki Antardisiplin	699
Gambar. 8.	Relasi Subjek dan Objek Agraria	706
Gambar. 9.	Aspek-Aspek Dalam Studi Agraria	707
Gambar .10.	Administrasi/Manajemen Pertanahan sebagai Tools dalam Implementasi Kebijakan Pertanahan	708
Gambar 11.	Jalur Perkembangan Metodologi Penelitian	710
Gambar.12.	Kelemahan dari Pilihan Jenis Riset	717
Gambar.13.	Model Analisis Data Kualitatif	723
Gambar.14.	Alur Penentuan Masalah	728
Gambar. 15.	Alur Penggunaan Metode Penelitian Puslitbang BPN	729
Gambar. 16.	Alur Proses Penelitian Puslitbang BPN	729
Gambar. 17.	Skema Penelitian di PPPM STPN	734
Gambar. 18.	Sebaran Lokasi Penelitian Sistematis PPPM STPN	739
Gambar. 19.	Langkah-Langkah Pendekatan Partisipatoris yang Ideal	743
Gambar. 20.	Pendekatan Partisipatif Dalam Penelitian	749

BAGIAN I
KELEMBAGAAN

DARI DIRJEN AGRARIA MENUJU KEMENTERIAN AGRARIA

PERJALANAN SEJARAH KELEMBAGAAN AGRARIA, 1948-1965

M. Nazir Salim
Heri Priyatmoko
Muh Arif Suhattanto

Pengantar Penulis

> Perjuangan perombakan hukum Agraria Kolonial dan penyusunan Hukum Agraria Nasional berjalin erat dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia untuk melepaskan diri dari cengkeraman, pengaruh dan sisa-sisa penjajahan, khususnya perjuangan rakyat tani untuk membebaskan diri dari kekangan-kekangan sistem feodal atas tanah dan pemerasan kaum modal asing. Itulah sebabnya maka Landreform di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan revolusi nasional Indonesia.
>
> ***Pidato Sadjarwo di DPRGR 12 September 1960 saat menyerahkan RUU Pokok Agraria***

Buku kecil ini berawal dari hasil penelitian Sistematis yang diselenggarakan dan didanai oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di bawah bimbingan Noer Fauzi Rachman. Projek awal penelitian diselenggarakan untuk memproduksi pengetahuan tentang sejarah kelembagaan agraria (Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional). Upaya itu dihadirkan untuk memahami semua proses yang berlangsung dalam sejarah kelembagaan dengan kerangka dan pendekatan historis untuk melihat eksistensi lembaga agraria. Penelitian dirancang secara bertahap dengan diawali melihat sejarah awal berdirinya lembaga agraria yang saat ini kembali menjadi Kementerian Agraria [dan Tata Ruang]/Badan Pertanahan Nasional.

Hasil sementara penelitian ini baru sampai pada periode 1948-1965 (periode pertama) dan berharap akan dilanjutkan pada periode berikutnya (1966-1988) dan periode terakhir 1989-2015 setelah lembaga ini kembali menjadi kementerian. Tahap awal sebenarnya penelitian

dirancang untuk memahami proses pembentukan kelembagaan lewat anotasi bibliografi dokumen-dokumen terkait sejarah awal pembentukannya. Akan tetapi menemukan kembali dokumen-dokumen yang terserak tidaklah mudah, sehingga anotasi tidak berhasil menggambarkan secara keseluruhan perjalanannya, maka dibuatlah deskripsi perjalanannya secara kronologis dan analitik. Deskripsi kelembagaan dihasilkan dari berbagai bacaan dokumen dan karya-karya "kuno" yang berhasil ditemukan. Tentu saja penjelasannya belum mampu menggambarkan secara utuh semua proses dan dinamikanya, akan tetapi setidaknya upaya ini diharapkan mampu sedikit mengisi kekosongan pengetahuan tentang sejarah kelembagaan agraria pada periode awal pembentukannya. Hasil penelitian tidak semata perjalanan kronologis kelembagaan, akan tetapi juga melihat produk pengetahuan yang dihasilkan oleh lembaga sekaligus program yang dihasilkan oleh Kementerian Agraria. Semua penggiat agraria paham bahwa negara ini pernah melahirkan karya besar bernama UUPA dan bermimpi menjalankan mandat mulianya yakni Landreform, akan tetapi ia "habis" di tengah jalan sebelum energi besarnya benar-benar dikeluarkan.

Akhirnya, dengan melibatkan berbagai pihak dan kolega, tulisan singkat ini bisa hadir. Untuk itu kami sampaikan ucapan banyak terima kasih kepada Noer Fauzi Rachman atas bimbingan dan saran-sarannya. Terima kasih kepada Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Bapak Oloan Sitorus atas diberikannya kesempatan untuk melakukan penelitian ini. Ucapan terima kasih kepada Bapak Sutaryono selaku Ketua PPPM STPN yang bertanggung jawab secara keseluruhan terhadap program penelitian. Terima kasih juga kepada Ahmad Nashih Luthfi sebagai penanggung jawab Proyek Penelitian Sistematis PPPM-STPN 2014, begitu juga dengan Dwi Wulan Pujiriyani selaku Sekretaris PPPM yang menggawangi semua kegiatan penelitian di PPPM dengan tekun dan konsisten. Kepada para Reviewer yang memberikan masukan sejak awal, Mbak Myrna Safitri, Ph.D, Mas Oji,

Prof. Sodiki, dan teman-teman peneliti Sistematis 2014 atas masukan, sharing, dan kerja samanya selama program berjalan.

Demikian tulisan ini dihadirkan, tentu saja ada banyak kekurangan dan lubang sana sini, semoga dengan dipublikasikannya kajian ini akan mendapat masukan dan usulan serta tambahan amunisi bagi kelanjutan dan penyelesaian periode berikutnya.

Salam

Penulis

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Kelembagaan agraria adalalah bagian dari sejarah tentang politik hukum dan kebijakan agraria di Indonesia. Sejak Indonesia merdeka, hukum kolonial menyangkut persoalan tanah cukup mendapat perhatian dari para pendiri negara sehingga dilakukan upaya segera untuk mengganti perangkat hukum agraria kolonial ke hukum nasional, khususnya semangat pada awal pembentukan kepanitaan agraria.[1] Dalam perspektif sejarah, sebelum lahirnya UUPA 1960 bisa disebut Indonesia belum memiliki politik agraria nasional,[2] karena disamping kelembagaannya "belum ada" juga perangkat hukum sebagai syarat pengelolaan politik agraria nasional pun "belum tersedia".

Sebagai "negara baru", urusan agraria di Indonesia memang memperoleh perhatian serius dari Presiden Soekarno. Buktinya, dibentuk Kepanitiaan Agraria yang langsung dikeluarkan oleh presiden. Pertama kali kepanitiaan Agraria ditetapkan oleh

[1]Lihat Surat Menteri dalam Negeri yang ditujukan kepada Preside Sukarno tentang "Permintaan Pembubaran Panitya Tanah Conversi dan Pembentukan "Panitya Agraria", 28 April 1948, dan Penetapan Presiden No. 16 Tahun 1948 tentang "Membentuk sebuah Panitya Agraria", 21 Mei 1948. (Dokumen Arsip Nasional, 2014). Dalam penetapan presiden ini, Panitya Agraria dipimpin oleh Sarimin Reksodihardjo sebagai ketua dan R Gaos Hardjasoemantri sebagai wakil ketua, serta 9 angota dan 2 sekretaris.

[2]Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta: Gama Press, 1983.

Keputusan Presiden No. 16 tahun 1948, yang berikutnya dikenal dengan Panitia Agraria Yogya. Selanjutnya muncul Panitia Agraria Jakarta 1951,[3] dan terakhir kepanitiaan yang langsung di bawah Kementerian Agraria tahun 1956.[4] Pada konteks ini, negara dalam situasi yang "rumit", sehingga kelembagaan agraria yang dibentuk tidak mampu maraton mengakselerasi beberapa gagasan yang dikemukakan para pakar yang terlibat dalam kepanitiaan agraria. Oleh karena itu wajar *draft* UUPA yang digagas sedari tahun 1948 baru rampung dan diajukan ke parlemen pada 1958. Perdebatan panjang ini menunjukkan, permasalahan agraria menjadi persoalan serius bagi para perumusnya.

Dalam laporan awal tentang Pekerjaan Panitia Agraria 1948 yang hanya bekerja selama 2.5 bulan (31 Mei-13 Agustus 1948)[5], Panitia Agraria ditugasi memberi pertimbangan kepada pemerintah tentang hukum tanah, merancang dasar hukum tanah, merancang perubahan, penggantian, pencabutan peraturan lama dari sudut legislatif dan praktek, menyelidiki soal yang berhubungan dengan hukum tanah. Tugas selanjutnya yang dipikul ialah mempelajari dan memberi usulan kepada pemerintah mengenai dampak dari penghapusan hak *conversie*. Metode kerja panitia dengan menghadirkan banyak ahli, dalam resume panitia sampai

[3]Keppres No. 36 1951 jo Keppres 212 1951 dan No. 196 tahun 1953 dan No. 4 Tahun 1954. Di dalam Keppres ini Panitia Agraria dipimpin oleh Singgih Praptodihardjo dengan wakil ketua Sadjarwo dan 13 anggota.

[4]Lihat Keppres No. 1 Tahun 1956 tentang pembubaran Panitia Agraria 1951 dan pembentukan Panitia Agraria 1956 dengan mengangkat Mr. Suwahyo Sumodilogo sebagai ketua dan Singgih Praptodihardho sebagai wakil ketua serta 13 anggota lainnya. Lihat juga Abdurrahman, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Penerbit Alumni, Bandung, 1984. Tentang dinamika kepanitiaan agraria lihat Lihat Keppres No. 81 Tahun 1956 tentang Mutasi Anggota Panitia Negara Urusan Agraria, Keppres No. 147 Tahun 1956 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota Panitia Negara Urusan Agraria, Keppres No. 187 Tahun 1956 tentang Pemberhentian Dan Pengangkatan Anggota Panitia Negara Urusan Agraria, Keppres No. 97 Tahun 1956 tentang Pembubaran Panitia Negara Urusan Agraria. lihat juga Ahmad N Luthfi, Razif, M. Fauzi, *Kronik Agraria Indonesia, Memperluas Imajinasi Lintas Zaman, Sektor dan Aktor*, Yogyakarta: STPN Press, Sain, ISSI, 2011.

[5]Panitia Yogya bekerja tidak dibatasi waktu, namun banyak refrensi menyebut 3 tahun sebagaimana Abdurrahman tuliskan di dalam bukunya *Tentang dan Sekitar UUPA*, hlm. 35, namun tampaknya praktiknya Panitia Agraria pertama hanya bekerja tidak sampaii 3 tahun karena situasi politik Yogyakarta dan nasional yang tidak mendukung.

pertengahan Juni sudah memanggil 25 orang ahli dan pemuka guna dimintai pendapat tentang soal agraria yang layak bagi Republik Indonesia, akan tetapi baru 2 orang yang sudah memberikan sumbangan pemikirannya. Situasi itu juga mendorong panitia menyingsingkan lengan baju menggelar beberapa kali rapat demi merampungkan beberapa persoalan, terutama masalah *conversi*e tanah Yogyakarta dan Surakarta. Pada periode tersebut, Panitia Agraria tidak sampai memunculkan draft UUPA, namun baru sampai pada identifikasi beberapa persoalan dan yang harus muncul di dalam UU.

Sebelum hukum tanah nasional terbentuk, sumber hukum kolonial masih berlaku sebagai basis hukum tanah di Indonesia. Saat yang sama muncul juga beberapa aturan penting perihal penguasaan tanah, misalnya UU No. 13 tahun 1948 tentang Perubahan *Vorstenlands Grondhuurreglement* yang memuat tentang tanah konversi Yogyakarta-Surakarta, UU No. 6 Tahun 1953 tentang Tanah Partikelir Dikembalikan Menjadi Tanah Negara dan PP No. 8 Tahun 1953 tentang Penguasaan Tanah Negara. Baru kemudian tahun 1955 dibentuk kelembagaan agraria dengan Keppres No. 55 Tahun 1955 yang berdiri sendiri dan terpisah dari Kementerian Dalam Negeri. Dalam Keppres inilah, Sukarno berujar, salah satu tugas pokok Kementerian Agraria ialah menyiapkan pembentukan perundang-undangan agraria nasional.[6] Keppres tersebut diperkuat dengan UU No. 7 Tahun 1958 tentang Tugas dan Wewenang Agraria. Dengan UU itulah lembaga kementerian dapat menunjuk penguasa dan pejabat-pejabat agraria untuk menjalankan semua tugasnya sampai di daerah.[7]

Dalam catatan sejarah kelembagaan pertanahan, kali pertama muncul kementerian agraria disebutkan dalam referensi tahun 1955. Namun, ada beberapa hal yang sumir menyangkut sejarah kelembagaan itu, sebab empat tahun sebelum Keppres di atas keluar, sudah terbit

[6] *Pertanahan dalam Pembangunan Indonesia*, Jakarta: Departemen Dalam Negeri, 1982.

[7] Lihat UU No 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria serta memori penjelasan mengenai usul undang-undang tentang peralihan tugas dan wewenang agraria.

Kepres 80/1951 tentang pengangkatan Menteri Urusan Agraria. Hanya persoalannya, apa yang dikerjakan kementerian kala itu karena Panitia Agraria Jakarta tahun 1951 di bawah keputusan dan penetapan presiden. Beda dengan tahun 1955, penetapan oleh presiden, namun kementerian agraria yang menjalankan dan mengawasinya. Pada 1951, dengan SK Presiden Soekarno mengangkat Mr. Gondokusumo dari PIR (Persatuan Indonesia Raya) sebagai Menteri Urusan Agraria.[8] Penting kiranya memahami proses dan perkembangan sejarah kelembagaan pertanahan secara bulat, karena dalam catatan Susan Finch, sejak 1951-1965, Kementerian Urusan Agraria hanya sekali absen, yakni pada Kabinet Wilopo 1952-1953.[9]

Pasca lahirnya UUPA, kebijakan kelembagaan pertanahan yang perdana ialah mengeluarkan UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Batas Luas Tanah Pertanian. Undang-undang ini bermakna penting dalam menata tanah-tanah pertanian khususnya di pedesaan dan distribusinya kepada masyarakat guna meningkatkan kesejahteraan.[10] Dalam catatan Michael Lipton, kita menangkap dengan pengaturan dan "caranya yang khusus", Orde Lama dan Orde Baru sukses mengairahkan populasi petani dengan kebijakan penataan tanah pertanian yang massif. Sekalipun kemudian program ini (land reform) mengalami "kematian" yang cepat. Sejak tahun 1961-1981 data populasi

[8]Susan Finch and Daniel S. Lev, *Republic of Indonesia Cabinet, 1945-1965*, Interim Report Series, Cornell Indonesia Project, Ithaca, New York, 1965. Keppres 80/1951 (27 April 1951) merupakan Keppres pertama yang dikeluarkan oleh Presiden Soekarno dalam dalam Kabinet Sukiman yang menyebut Kementerian Urusan Agraria. Lihat juga Herbert Feith, *The Wilopo Cabinet, 1952-1953: A Turning Point in Post-Revolutionary Indonesia,* Monograph Series, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca New York, 1958.

[9]Susan Finch..., *Ibid*., hlm. 28. Lihat juga Herbert Feith, *The Wilopo Cabinet, 1952-1953: A Turning Point in Post-Revolutionary Indonesia*, Monograph Series, Ithaca, New York: Cornell Modern Indonesia Project Southeast Asia Program, 1958.

[10]Lihat UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Batas Luas Tanah Pertanian. Lihat juga aturan terkait Istruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria No. Skra 9/L/2 Tanggal 5 Januari 1961. Dalam aturan batas maksimum penguasaan tanah, seorang keluarga tidak boleh memiliki tanah pertanian melebihi 5 hektar (lahan sawah) dan 6 hektar lahan kering di wilayah yang penduduknya padat dan tidak boleh melebihi 15 hektar lahan sawah serta 20 hektar untuk lahan kering pada wilayah-wilayah berpenduduk jarang (sedikit). lihat selengkapnya UU No. 56/Prp tahun 1960 pada Pasal 1 dan penjelasannya.

petani Indonesia rata-rata mencapai angka 71.45% lalu jatuh menjadi 40.8% tahun 2005.[11]

Berikutnya yang tak kalah penting adalah lahirnya UU No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang Ada di Atasnya. UU ini mengamanatkan semua hak atas tanah yang berbasis pada Hak-hak Barat agar segera dikonversi berdasar hukum agraria nasional, termasuk pula pencabutan hak dengan ganti rugi. Tanah yang dicabut itu menjadi tanah negara. Hal penting lainnya ialah munculnya UU No. 2 1960 tentang bagi hasil. Tapi sayang, regulasi ini termasuk produk UU yang tidak "dipraktekkan", apalagi setelah peristiwa 1965. Turunan dari lahirnya UU No. 5/1960 lalu muncul kebijakan untuk menyelenggarakan Landreform, juga PP No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftara Tanah. Di antaranya beberapa aturan kebijakan terkait, seperti Perpu No. 56 Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian, PP No. 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian.

Agenda besar bangsa pasca lahirnya UUPA, yakni Landreform. Menyangkut hal tersebut Kementerian Agraria punya program besar mensukseskan rencana besar yang tertuang dalam program pemerintah tentang Landreform. Dalam ketetapan MPRS No. II/1960 pasal 4 secara tegas menyatakan Landreform adalah dasar bagi pembangunan semesta, artinya pembangunan di semua lini. Kebijakan Landreform kemudian membentuk kepanitiaan di daerah disertai hadirnya UU 21 tahun 1964 tentang Pengadilan Landreform. Tujuan pengadilan, yakni membatasi kepemilikan lahan individual (kelebihan maksimum), menghapuskan tanah *absente*, dan redistribusi tanah kepada petani miskin dan yang membutuhkan. Selain itu, diharapkan juga bisa menyelesaikan konflik dan ragam persoalan yang muncul akibat kebijakan itu.[12] Program Landreform lenyap di masa Orde

[11]Michael Lipton, *Land Reform in Developing Countries: Property Righ and Property Wrong*, London and New York: Routledge, 2009, hlm. 290.

[12]Lihat UU No. 21/1964 tentang Pengadilan Landreform, LN 1964-109. Lihat juga Dianto Bachriadi dan Gunawan Wiradi, *Enam Dekade Ketimpangan,* Jakarta: Bina Desa, ARC, KPA, 2011, hlm. 5.

Baru, termasuk pengadilannya yang dibubarkan pada 1970.[13] Untuk melengkapi program Landreform, periode tersebut keluar UU No. 5 Tahun 1963 tentang Surat Hutang Landreform jo UU No. 6 tahun 1964. Dengan UU ini diharapkan panitian Landreform bisa mengambil tanah *absente* dan tanah kelebihan maksimum dengan skema pembayaran seperti diatur dalam UU tersebut.

Pasca 1965, negara relatif stabil karena militer mendukung total Soeharto sebagai pemegang tampuk kekuasaan. Kekuasaan penuh dan dukungan parlemen memungkinkan eksekutif leluasa menerapkan kebijakannya. Persoalannya justru pada lembaga pertanahan itu sendiri. Kementerian Agraria dibubarkan, lantas dilebur di bawah Kementerian Dalam Negeri. Hal ini sebenarnya kembali seperti pada periode sebelum 1955, lembaga pertanahan turun kelas menjadi setingkat Direktorat Jenderal. Pada periode ini Agraria digabung dengan Transmigrasi, yakni Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi sebagaimana tercantum dalam Keppres No. 63 tahun 1966 dan No. 64 Tahun 1966.

Perubahan dari kementerian ke lembaga di bawahnya ditengarai tidak lepas dari arus dan kepentingan politik nasional. Apakah perubahan ini menyangkut kepentingan efektifitas atau kepentingan politik di baliknya, karena perubahan dari kementerian ke Dirjen Agraria di bawah Kemendagri tentu membawa pengaruh yang cukup besar atas kewenangan kelembagaan. Sekalipun kemudian pada masa berikutnya, 1988 kembali ditingkatkan setara dengan kementerian, menjadi Badan Pertanahan Nasional. Perubahan ini juga sebagai bagian dari memenuhi "kepentingan" pembangunan nasional yang digalakkan pemerintah Orde Baru.[14]

[13]Dianto..., *Ibid*., hlm. 7.

[14]Noer Fauzi Rachman, *Land Reform dari Masa ke Masa. Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*, Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2011, hlm. 68-69.

B. Metode dan Tinjauan Pustaka

Dari sedikit latar belakang di atas, penelitian ini mencoba menguliti persoalan agraria dari sisi kelembagaan (perspektif dari proses-proses di dalam). Kelembagaan yang dimaksud adalah semua pembicaraan tentang agraria yang terkait dengan kelembagaan agraria Indonesia secara utuh sejak awal lembaga ini dihadirkan atau dibentuk oleh negara. Fokus kajian tentu pada sejarah, proses, dinamika, program, dan hadirnya lembaga agraria di Indonesia dari awal hingga kini yang disebut Badan Pertanahan Nasional. Peneliti hendak merekam semua proses itu secara utuh dan melihat dinamikanya lewat kajian deskriptif historis dan anotasi bibliografi, baik karya ilmiah, majalah, *brosure*, keputusan-keputusan, dan produk hukum yang dihasilkan. Untuk menggambarkan perjalanan kelembagaan itu dua hal yang akan dijelaskan, pertama, sejarah kelembagaan, kapan sebenarnya lembaga agraria ini muncul. Pertanyaan ini diikuti dengan bagaimana ia hadir dan mengelola dirinya plus peran yang dimainkan dalam setiap periode. Di awal kehadirannya, bagaimana sebenarnya politik negara dalam mengelola dan membentuk lembaga agraria, serta apa yang menjadi fokus kebijakan/program lembaga agraria; kedua, kita berasumsi dan mencoba membuat beberapa periode perjalanan lembaga agraria Indonesia, periode sebelum UUPA, pasca UUPA, dan periode pasca 1988 (setelah berubah menjadi BPN). Apakah setiap periode ini ia hadir semata dilihat sebagai sebuah perjalanan kelembagaan semata, atau ada penanda khusus dalam setiap perubahan. Sejauh mana perubahan kelembagaan itu dipengaruhi atau terpengaruh oleh kebijakan dan kepentingan lain. Anotasi yang dihasilkan dalam kajian ini juga menggambarkan perjalanan kelembagaan awal hadirnya, terutama penekanan pada anotasi perjalanan munculnya lembaga agraria dan produk yang dihasilkan, yakni penekanan pada lahirnya Undang-undang Pokok Agraria Tahun 1960.

Untuk menjelaskan permasalahan sejarah kelembagaan agraria, penelitian mendalami lembaga agraria/pertanahan sejak awal mula hadir di Indonesia. Metode dan pendekatan untuk memahami lembaga agraria paling mungkin adalah metode sejarah kritis.[15] Mengingat kebutuhannya adalah merekonstruksi ulang keberadaan lembaga, baik proses maupun eksistensi perjalanan lembaga, maka diharapkan metode sejarah mampu menghadirkan postur lembaga agraria secara utuh. Metode ini memungkin untuk merekonstruksi secara utuh, namun butuh pendekatan yang solid untuk membaca data-data historis itu dalam konteks dinamika dan politik kelembagaan. Artinya, cara baca kritis atas proses dan perjalanan itu dibutuhkan untuk melihat secara jernih bagaimana lembaga itu hadir dan digunakan. Dalam menjelaskan perjalanan sejarah kelembagaan, kajian ini juga dilengkapi bagian-bagian tertentu dengan anotasi, terutama anotasi terkait dengan naskah-naskah atau produk hukum yang dikeluarkan pada periode awal berdirinya lembaga keagrariaan.

Pada tahap awal dan selanjutnya, kajian ini akan difokuskan pada proses munculnya lembaga agraria dan membangun konstruksi hingga munculnya perubahan-perubahan kelembagaan. Pada tahap berikutnya kita akan memetakan persoalan-persoalan yang mengikuti lembaga tersebut, baru kemudian membaca atau tafsir atas perubahan-perubahan itu. Karena sejarah institusi atau lembaga hadir sebagai representasi kepentingan, maka cara baca atas setiap peristiwa dan periode sangat menentukan.

Penulis mencoba membayangkan secara paralel, menulis sejarah kelembagaan dengan menyamakan dengan menulis biografi. Pendekatan dalam menulis biografi sebagaimana diajarkan oleh Taufik Abdullah adalah membuka banyak perspektif atas tokoh, menghadirkan banyak sisi atas tokoh. Dengan cara itu nilai dan manfaatnya jauh lebih bisa digunakan dibanding hanya mengedepankan satu

[15]Dalam pandangan Sartono, sejarah kritis tidak semata menghadirkan proses dan periode-periode sejarah, tapi juga menekankan untuk berfikir dan menanyakan masalahnya pada tiap proses-prose dan periode tersebut. Sartono Kartodirdjo, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*, Jakarta: Gramedia, 1993.

perspektif. Masih menurut Taufik, mengagungkan sisi tertentu saja dalam penulisan biografi hanya akan mendapatkan karikatur yang sebenarnya tidak pernah ada dan sekaligus pengingkaran dari seluruh maksud untuk menuliskannya, sekalipun harus dipahami bahwa kejujuran dalam menulis sesuatu itu bertingkat, dan kejujuran dalam penelitian dan penulisan adalah hal yang paling jujur.[16] Hal yang sama penulis andaikan, menulis lembaga sama saja dengan menulis sebuah biografi, maka berlaku pendekatan kritis dengan berupaya menghadirkan berbagai sisi dari lembaga tersebut.

Pengalaman di lapangan cukup menarik untuk dijelaskan sekilas sebagai sebuah gambaran bagaimana sulitnya menelusuri dokumen-dokumen lembaga agraria. Pertama kali menelusuri berbagai dokumen agraria dilakukan di Arsip Nasinal Republik Indoneia (ANRI). Terlalu rumit menelusurinya dokumen tersebut karena semua dokumen tidak dientri berdasar judul dan topik, sehingga beberapa hari kami gagal mendapatkan sesuatu ketika memesan dokumen bertemakan agraria/pertanahan. Strategi lain tidak kami miliki karena penyimpanan arsip di ANRI cukup rapi dan tidak bisa ruang penyimpanannya disentuh langsung oleh pengunjung. Artinya kami harus menelusuri satu persatu dokumen yang tersimpan di ANRI lewat katalog yang entrinya ribuan. Kami telah menghabiskan beberapa hari hanya untuk membuka dokumen tersebut, untunglah kami mendapatkan sebagian dari dokumen yang dibutuhkan sesuai aslinya. Di luar Anri, beberapa dokumen juga tersimpan di koleksi perpustakaan Boedi Harsono (Universitas Trisakti). Di perpustakaan ini lebih banyak tersimpan buku-buku yang terkait kelembagaan pada periode dimana Pak Boedi ada dilembaga tersebut. Walau tidak banyak, namun cukup membantu karena beberapa buku tua penulis dapatkan di ruang tersebut.

Penulis juga memburu foto-foto menarik di Perpustakaan Nasional Republik Indonesia. Yang paling mengecewakan, dari semua tempat yang menjadi situs-situs dokumen tersebut, tak satupun kami berhasil menemukan gambar gedung kantor Kementerian Agraria

[16]Taufik Abdullah, "Mengapa Biografi?", Jakarta: *Prisma*, No. 8 1977.

pada periode awal. Yang disesalkan justru penulis tidak banyak mendapatkan sesuatu di lembaga pertanahan itu sendiri, sebab mereka tak banyak menyimpan dokumen tentang sejarah lembaganya. Beberapa narasumber yang kami temui dari BPN menjelaskan, "beberapa kali kita ganti nama kelembagaan telah membuat semua arsip tak tertata dengan rapi, yang tersimpan di bagian arsip BPN Pusat adalah periode BPN baru". Di perpustakaan BPN Sabang juga tersimpan koleksi buku-buku tua, dan akses kami kesana cukup mudah karena kebetulan banyak teman muda yang tinggal di gedung tersebut. Satu-satunya lembaga yang membuat kami penasaran adalah gudang Lantai 3 Gedung Depdagri, menurut sumber kami, semua data terkait Dirjen Agraria pada periode di Depdagri tersimpan di gudang lantai 3, namun aksesnya belum dibuka karena masih tertumpuk dan belum dirapikan. Jadi tidak bisa masuk ke gedung tersebut karena memang belum dizinkan untuk diakses.

Sebagai catatan, untuk menjelaskan semua proses perjalanan pembentukan Panitia Agraria, sebenarnya ada tiga laporan penting yang belum berhasil kami temukan yakni "Laporan Panitia agraria Tanggal 3 Februari 1950, No. 22/PA", "Laporan Ketua Panitia Agraria Jakarta Tanggal 9 Juni 1955", "Laporan Panitia Agraria dan Nota Pengantar dari Panitia Perumus RUUPA Tanggal 1 Juni 1957". Ketiga dokumen penting itu hingga hari ini belum berhasil penulis dapatkan kecuali bagian potongan-potongan laporan yang tidak lengkap. Masih juga belum ditemukan adalah dokumen penting lainnya yakni risalah sidang-sidang setelah RUUPA diajukan ke parlemen, kecual beberapa catatan laporan dari panitia dan pidato Menteri Agraria ketika menyampaikan RUUPA ke parlemen.

Menurut penulis, kajian tentang kelembagaan tidak menjadi suatu hal yang menarik bagi para peneliti, karena kajian kelembagaan sering hanya dijadikan alat atau legitimasi untuk seremonial kepentingan lembaga tersebut. Ada banyak kajian yang menulis lembaga namun hanya untuk kepentingan puja-puji, bukan untuk melihat secara jernih keberadaan dan eksistensi lembaganya. Sedikit

jarang ada pihak yang menulis lembaga dari sudut pandang kritis demi membangun lembaga tersebut.

Pada kasus Badan Pertanahan Nasional juga terjadi hal demikian. Beberapa tahun yang lalu muncul kajian lembaga ini untuk menandai sepuluh tahun BPN, *Dasawarsa Bhumibhakti Adiguna*,[17] namun kajian tersebut hanya melihat peran lembaga dalam konteks eksistensinya, bukan sebuah kajian yang secara lebih serius untuk menjelaskan postur lembaga dan peran yang dimainkan di tengah pembangunan Indonesia. Artinya karya di atas hanya dilihat sebagai sebuah karya yang berisi pemenuhan kebutuhan "seremonial" semata. Kajian lebih serius dilakukan oleh Direktorat Jenderal Agraria, Kementerian dalam Negeri yang diterbitkan oleh Departemen Penerangan pada tahun 1982, *Pertanahan dalam Era Pembangunan Indonesia*.[18]

Kajian ini menarik karena lebih komprehensif dalam melihat lembaga dari sudut sejarahnya, tugas pokok kelembagaan, dan kebijakan yang dijalankan Dirjen Agraria. Sekalipun jika dilihat lebih jauh, ada banyak dokumen penting yang tidak dihadirkan dalam menulis sejarah kelembagaannya serta perjalanan kebijakan yang diperankan. Di luar kajian kelembagaan, ada banyak kajian terkait tentang tata guna sumber-sumber alam (tata guna tanah). Tahun 1967, Direktorat Land Use menyelenggarakan pertemuan besar yang menghasilkan dokumen tebal yang isinya merancang land use di Indonesia. Dokumen ini menarik untuk dijadikan rujukan sahih kebijakan-kebijakan terkait Penatagunaan Tanah di Badan Pertanahan Nasional.[19]

---

[17]Badan Pertanahan Nasional, *Dasawarsa Bhumibhakti Adiguna, 1988-1998*, Jakarta: BPN, 1998.

[18]Direktorat Publikasi Ditjen PPG dan Ditjen Agraria, *Pertanahan dalam Era Pembangunan Indonesia*, Jakarta: Ditjen Agraria Departemen dalam Negeri, Depatemen Penerangan RI, 1982.

[19]Direktorat Land Use/Dirjen Agraria, "Seminar Tata Guna Sumber-Sumber Alam", Jakarta: Direktorat Jenderal Agraria, Depdagri, 1967.

Selain karya itu, muncul juga kajian Tubagus Haedar Ali[20] yang mengetengahkan perkembangan secara singkat sejarah kelembagaan pertanahan. Gambaran Tubagus belum mampu menunjukkan peran lembaga ini dalam konteks sebuah perjalanan lembaga besar yang memiliki fungsi dan peran besar pula. Ia hanya hadir dalam sebuah cerita sejarah yang pendek. Namun menarik karena kajian Tubagus mencoba meletakkan persoalan tanah dalam konteks penataan ruang. Sementara kajian ini mencoba melihat sejarah lembaga dari awal hingga kini dalam kerangka kajian kritis kelembagaan, baik proses, dinamika, maupun peran yang dimainkannya serta anotasi atas dokumen-dokumen sejarah awal munculnya Kementerian Agraria.

Di luar buku kajian di atas, kami belum menemukan kajian lain menyangkut Kementerian Agraria maupun Badan Pertanahan Nasional. Buku di atas adalah ikhtiar para pihak yang mencoba menulis lembaga agraria dengan perspektif sejarah. Untuk situasi tersebutlah kajian ini layak untuk dilanjutkan demi untuk memahami lembaga agraria secara komprehensif.

Tulisan lain dalam konteks politik agraria nasional dan UUPA dilakukan oleh Iman Soetiknjo (1983) dan Abdurrahman (1984), akan tetapi sudah pasti kajian ini tidak membahas persoalan lembaga agraria. Iman Soetiknjo mencoba memberi bingkai bagaimana politik agraria nasional digagas dan dibentuk sampai UUPA itu lahir. Sementara Abdurrahman mengkaji proses awal gagasan UUPA sampai kemudian di sahkan. Ada sedikit pembahasan munculnya Kementerian Agraria pada periode awal 1950-an namun dalam konteks memahami kepanitiaan agraria yang merumuskan UUPA.

Melirik kajian lain menyangkut kelembagaan sebagai pembanding untuk melihatnya, cukup menarik kajian yang dikeluarkan oleh Bakosurtanal yang menghadirkan sejarahnya dalam rangka 40 tahun keberadaannya. Kajian ini tampaknya lebih informatif untuk memahami peran yang dimainkan oleh lembaga

[20]Tubagus Haedar Ali, "Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/Agraria dan Keterkaitannya dengan Penataan Ruang", www.penataanruang.pu.go.id. Diakses pada tanggal 10 Juni 2014.

ini sejak sebelum merdeka hingga kini. Enam era dalam penjelasan buku ini cukup menarik untuk dilihat dalam kerangka perkembangan survei dan pemetaan. Setiap era ditandai dengan hadirnya kebijakan, penguatan kelembagaan, dan teknologi sehingga menandai pula peran yang dimainkan. Model kajian ini cukup sederhana dan bisa digunakan untuk melihat lembaga agraria dengan cara sebagaimana Bakosurtanal lakukan.[21]

C. Tujuan Penelitian

Pada awal pembentukannya, mimpi untuk menata persoalan agraria mengalami tentangan dan hambatan yang serius, yakni tidak kondusifnya sistem politik nasional, sehingga wajah kelembagaannya sarat dengan nuansa politis. Ketika awal muncul penataannya, ia hadir dengan status Kementerian Urusan agraria, namun kemudian kewenangan yang besar itu berubah sesuai dengan isu dan kepentingan politik nasional. Realitas politik begitu tampak ketika perubahan dari kementerian menjadi Dirjen, padahal persoalan yang harus diurusi begitu besar dan rumit. Jika dilihat dalam perjalanannya, maka kegagalan politik agraria nasional menjadi poin penting dalam melihat kegagalan penataan pertanahan di Indonesia. Di banyak negara, urusan pertanahan menjadi prioritas di awal dan diselesaikan secara tuntas untuk menjawab amanat konstitusi, namun tidak dengan Indonesia, tetap jalan ditempat dan cenderung tidak diselesaikan, namun tak pula secara tegas dihilangkan. UUPA sengaja diamankan namun tak pula bisa digunakan sebagai perangkat hukum yang menjadi acuan penyelesaiannya.

Kajian ini melihat semua proses itu di awal yang sebenarnya sudah sesuai mimpi para pendiri negara. Semua proses terekam dengan baik dan arah serta tujuannya sudah masuk pada rel yang sesuai, namun pasca 1965 berubah arah sesuai perkembangan politik nasional.

---

[21]Yuni Ikawati, dkk. *Survei dan Pemetaan Nusantara,* Jakarta: Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional bekerjasama dengan Masyarakat Penulis Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, 2009.

Tentu dengan berbagai pertimbangan dan beban yang muncul akibat peristiwa 1965, namun produk pegetahuan ummat dibelokan seolah tanah bukan urusan penting bagi masyarakat, namun tanah adalah urusan negara untuk kepentingan tertentu dan rakyat diajak menikmati hasil akhirnya semata, bukan diajak untuk mengelolanya.

Kedudukan dari tujuan kajian ini terletak pada bagaimana produk pengetahuan itu ingin dihadirkan yang berfungsi untuk melihat secara utuh perjalanan kelembagaannya. Pengetahuan kelembagaan bisa berfungsi sebagai cermin juga bisa sebagai "hantu" yang harus dikubur karena membuka kembali perjalanannya tidak banyak "menguntungkan". Pikiran itu bisa saja muncul dan menjadi kendala bagi penataan kelembagaan agraria secara utuh. Semoga tidak demikian tujuan penelitian ini dihadirkan.

Dari Kementerian Agraria ke Dirjen Agraria: Mengurai "Benang Kusut" Persoalan Agraria di Awal Perjalanan Bangsa

A. Pengantar

Membicarakan perjalanan kelembagaan agraria Indonesia harus dimulai dari awal sejarah Indonesia berdiri sekaligus memahami produk-produk hukum warisan kolonial Belanda. Produk hukum yang begitu banyak dan sangat tidak adil serta merugikan membuat Indonesia kesulitan menjalankannya setelah merdeka. Sehingga muncul gagasan untuk membuat produk hukum agraria nasional pada tahun 1948. Menarik jauh kajian ini pada periode kolonial tidak cukup mudah, terutama untuk menjelaskan kedudukan hukum terkait persoalan agraria pada periode tersebut. Akan tetapi tidak bisa pula melepaskan begitu saja hubungan produk hukum sebelum Indonesia meredeka dengan setelah Indonesia merdeka. Setidaknya upaya kajian ini menunjukkan titik pentingnya atas gagasan dan landasan membangun hukum nasional.

Ada banyak pakar yang membahas hukum-hukum kolonial terkait langsung dengan agraria, salah satu rujukan sahih adalah karya utama Muhamad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia,* karya yang lahir jauh sebelum UUPA itu sendiri lahir, 1952. Dalam buku ini ada banyak lampiran dokumen-dokumen penting yang menjelaskan beberapa persoalan hukum terkait pengaturan tanah dan hubungan hukumnya. Herman Soesangobeng juga mengkaji beberapa prinsip mendasar pengaturan hak-hak tanah, hak adat dan perdebatan tentang domeinsverklaring. Rujukan itu bisa membantu menjelaskan duduk perkara persoalan tanah pada periode sebelum Indonesia merdeka.

Dengan segala keterbatasan, kajian ini tidak membicarakan kelembagaan dan produk hukum agraria pada periode kolonial, namun lebih melihat Agraria dalam kacamata Indonesia yang baru lahir dan proses merumuskan hukumnya beserta ciptaan-ciptaan lembaganya. Pembahasannya dimulai pada awal pembentukan kepanitiaan agraria dan berhenti pada peristiwa 1965. Secara khusus bab ini mempelajari proses lahir dan munculnya kelembagaan agraria dan lahirnya UUPA sebagai produk hukum yang dihasilkan oleh Indonesia. Diawali 1948, mimpi membangun hukum tanah nasional berhasil diwujudkan setelah 12 tahun perjalanan perumusannya dan semua proses dan dinamika yang lahir menyertainya. Kajian ini tidak secara runtut berhasil memahami proses dan detail-detail peristiwa karena tidak semua dokumen penting yang terkait bisa ditemukan, namun setidaknya, langkah-langkah besarnya terekam dalam kajian ini. Tujuannya untuk melihat proses dan perkembangan sejarah kelembagaannya dan beberapa produk huku, kebijakan, dan program yang dilahirkannya.

Membicarakan persoalan agraria dalam konteks pertanahan di Indonesia sama dengan mendiskusikan hukum, kebijakan, dan implementasinya terkait dengan "tanah". Sejak zaman kolonial, persoalan tanah telah diatur oleh lembaga tersendiri karena hal itu menyangkut hak-hak banyak pihak/tanah tidak semata persoalan lahan yang ditanami dan diduduki, tetapi menyangkut juga ruang untuk hidup dan sosial. Sebelum Indonesia merdeka, bangsa ini sudah mengenal beberapa istilah terkait dengan tanah, khususnya menyangkut pajak hasil pertanian yang diterapkan oleh VOC (*Contigenten*). Petani harus menyerahkan sebagian hasil pertaniannya kepada Kompeni tanpa dibayar. Di luar itu, pada masa VOC juga petani telah masuk dalam skema politik rente dan perdagangan yang diatur oleh Kompeni dan raja. *Verplichte leverante*, suatu bentuk ketentuan yang keputusannya dilakukan oleh Kompeni dan raja tentang kewajiban menyerahkan seluruh hasil panen kepada Kompeni, sementara harganya ditentukan secara sepihak. Inilah awal pertama interaksi pribumi dengan kolonial dalam persoalan tanah yang merugikan.

Setelah VOC bangkrut, muncul sistem penguasaan tanah yang jauh lebih kejam yakni sistem kolonial Belanda yang datang memang untuk menjajah dan mengeksploitasi bumi Nusantara. Persoalan penguasaan tanah langsung mengalami perubahan karena transaksi tanah dalam skala besar terjadi pada periode ini. Kita sering mengenal dengan nama tanah partikelir[22] yang kemudian dihapus keberadaanya atas perintah UU 1/1958. Tanah partikelir dikenal pada periode Gubernur Jenderal Mr. Herman Willem Deandels (1808-1811). Dari tangannya muncul kebijakan politik pertanahan yang mengizinkan penjualan/sewa tanah dalam skala luas kepada pemodal kaya Cina, Arab, dan Belanda. Penjualan tanah dalam skala luas kepada pemilik modal besar inilah awal lahirnya tuan-tuan tanah di Indonesia (sistem feodal). Penjualan tanah model ini seperti "negara dalam negara",

[22]Model penguasaan tanah ini kemudian dibatalkan oleh negara dengan terbitnya UU No. 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir.

karena tanah-tanah yang dijual kepada tuan tanah beserta apa yang ada di atasnya, sehingga menjadi konsekuensi masyarakat yang tinggal di atas tanah partikelir menjadi "budak" bagi tuan/pemilik tanah.

Deandles tidak lama berkuasa sebagai Gubernur Jenderal karena Sir Thomas Stanford Raffles masuk ke Nusantara dengan menerapkan sistem yang lebih baik yakni *landrente*, sewa tanah yang besarannya ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan jenis tanah: tanah sawah dan tanah kering. Bagi Raffles, semua tanah adalah *eigendom gubernemen* yang harus membayar pajak lewat kepala desa. Pajak yang diterapkan berdaar pemikiran bahwa raja-raja Jawa adalah pemilik semua tanah dan petani adalah penyewa dan harus membayar sewa kepada raja. Kepala desa sebagai perpanjangan tangan kerajaan diperankan sebagai pemungut pajaknya untuk kepentingan penguasa.[23]

Lepas dari sistem *lendrente* ala Rafles, pada tahun 1830 kembali kekuasaan Pemerintah Kolonial Belanda hadir dengan membawa kebijakan baru dalam bidang tanah. Gubernur Jenderal Van den Bosch menerapkan sistem tanam paksa (*culturstelsel*). Tanam Paksa adalah sebuah sistem yang diciptakan untuk menanam jenis tanaman tertentu yang orientasi kebutuhannya adalah pasar internasional. Hasilnya harus disetor kepada Pemerintah tanpa mendapat imbalan apapun. Adapun luas tanaman yang wajib ditanam pada kebijakan tersebut adalah seperlima dari luas lahan yang dikerjakan. Sementara bagi petani yang tidak memiliki lahan wajib untuk menyumbangkan tenaganya sebanyak seperlima hari dalam setahun tanpa dibayar.[24] Kebijakan ini digambarkan oleh Breman sebagai bentuk paling sulit yang dialami para petani khususnya di Jawa, karena sistem ini telah memaksa masyarakat pribumi untuk menghasilkan surplus bagi pemerintah kolonial sementara mereka ada dalam kondisi kemiskinan. Priangan sebagai salah satu kajian mendalam Breman telah berhasil

[23]Jan Bremen, *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja: Jawa di Masa Kolonial*, Jakrta: LP3ES, 1986, hlm. 8, lihat juga Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Obor, 1984, hlm 14.

[24]Jan Breman, *Keuntungan Kolonial dari Kerja Paksa: Sistem Priangan dari Tanam Paksa Kopi di Jawa*, 1720-1870, Jakarta: Obor, 2014.

menjadi pemasok utama kopi untuk pasar dunia, sementara petani dalam situasi yang miskin dan mengerikan.

Pasca kerja paksa, sistem politik dan kebijakan pertanahan memasuki babak baru, yakni era ekonomi liberal berlaku di Hindia Belanda. Pada periode ini, perdebatan di parlemen Belanda tentang investasi perkebunan skala luas kemudian menghasilkan *Regering Reglement* (*Agrarische Wet* 1870). Sistem monopoli pemerintah kolonial selama ini tentang tanah didesak oleh swasta agar pihak swasta diberi ruang untuk melakukan investasi, dan hasilnya keluar undang-undang tersebut. Sistem liberal ini menjadi babak baru atas tanah-tanah di Hindia Belanda yang kemudian dikuasai oleh swasta, dan itu artinya telah menjadikan masyarakat Hindia Belanda kembali sebagai tenaga yang dieksploitir dalam perekebunan.

Keberadaan *Agrarische Wet* telah memakan korban banyak warga pribumi, Sukarno dalam pidato pembelaannya di depan hakim kolonial yang terkenal dengan Indonesia Menggugat mengkritik terhadap berlakunya *Agrarische Wet*,

> "...maka sesudah Undang-Undang Agraris dan Undang-Undang Tanaman Tebu de Wall di dalam tahun 1870 diterima baik oleh Staten-Generaal di negeri Belanda, masuklah modal partikulir itu di Indonesia, mengadakan pabrik-pabrik gula dimana-mana, kebun-kebun teh, onderneming-onderneming tembakau dsb., ditambah lagi modal partikulir jang membuka macam-macam perusahaan tambang, macam-macam perusahaan kereta api, trem, kapal, atau pabrik- pabrik yang lain. Imperialisme tua makin lama makin laju, imperialisme modern menggantikan tempatnya, cara pengedukan harta yang menggali untung bagi negara Belanda itu, makin lama makin berobah, terdesak oleh cara pengedukan baru yang mengayakan model partikulir. .... Cara pengedukan berubah, tetapi banyakkah perubahan bagi rakyat Indonesia? Tidak, tuan-

tuan hakim yang terhormat, banjir harta yang keluar dari Indonesia malah makin besar, pengeringan Indonesia malah makin makan".[25]

Dalam pidato tersebut di atas Sukarno menggambarkan bahwa sistem liberal yang diterapkan oleh Pemerintah Belanda di Hindia Belanda justru semakin menjadikan sumber-sumber ekonomi Indonesia diambil untuk kepentingan Belanda dan swasta, dan tidak berdampak sama sekali terhadap masyarakat Indonesia. Hal itu yang juga menjadi keresahan Sukarno ketika melihat tanah-tanah dalam skala luas dikuasai oleh asing untuk dieksploitasi. Sejak *Agrarische Wet* 1870 lahirnya telah memunculkan masalah agraria yang bersifat dualistis dan sangat ruwet di Indonesia. Hal ini ditandai dengan adanya beberapa hak menurut hukum Barat untuk orang asing, yang diatur dalam Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) sebagai jaminan perkembangan modal partikelir asing di Indonsia dengan hak benda yang kuat. Kedua, hak tanah bagi Rakyat Indonesia yang berlaku menurut hukum adat. Akan tetapi hak ini tidak diakui sepenuhnya oleh Pemerintah Kolonial, misalnya dalam Stbl. 1896 no. 44 dan Stbl 1925 no. 649, kekuasaan untuk mengatur tanah yang ada dalam lingkungan daerah desanya (tanah yang belum dibuka) sudah tidak dimiliki lagi.[26]

Ketidakadilan dalam kebijakan pemerintah kolonial terkait tanah semakin jelas karena diberlakukannya *Agrarische Besluit* yang kemudian dikenal dengan *domein verklaring*. Dalam pernyataan yang cukup terkenal, "...bahwa semua tanah yang tidak ada bukti hak

[25]Sukarno, *Indonesia Menggugat, Pidato Bung Karno di Muka Hakim Kolonial*, Yogyakarta: YUI, 2003. Lihat juga Yance Arizona, "Indonesia Menggugat! Menelusuri Pandangan Soekarno terhadap Hukum", www.yancearizona.net. Diakses pada tanggal 23 November 2014.

[26]"*Regeerings Reglement* 1854 pasal 64 alinea 3 menyebutkan pengakuan hak adat: "Tanah-tanah yang dibuka oleh rakyat untuk *pengonan* umum atau keperluan lain, termasuk dalam desa", sebagai pengakuan akan adanya hak desa atas tanah dalam lingkungannya. Di tempat-tempat tertentu ada tanah-tanah yang menjadi kekuasaan wilayah (daerah) yang dinamakan *Tanah Ulayat* di Minangkabau, tanah *Pertuanan* di Ambon, *Panjampeto*, *Parabumian,* dsb.", namun status tersebut tidak "berlaku" lagi menurut Stbl. 1896 no. 44 dan Stbl 1925 no. 649, lihat Mochammad Tauchid, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2009, hlm. 15 dan 132.

eigendom-nya adalah kepunyaan negara".[27] Tentu saja negara dimaksud adalah Pemerintah Kolonial, dan menjadi tidak berlaku hukum adat di Indonesia karena klaim hukum Barat atas tanah Hindia Belanda. Menurut C. van Vollenhoven, hak ulayat yang dimiliki sebagai salah satu hak adat Hindia Belanda adalah tanah, dan hak menguasai itu tidak diartikan dalam pengertian yang mutlak, kekuasaan masyarakat hukum adat tidak sampai pada kekuasaan untuk menjual tanah di wilayahnya.[28] Artinya hak adat ini jika berhadapan dengan hukum Barat menjadi sangat lemah. Sekalipun teori *Domein Verklaring* ini menimbulkan perdebatan yang cukup hebat untuk diberlakukannya di Hindia Belanda, akan tetapi praktiknya Pemerintah Kolonial tetap menjalankannya yang mereduksi secara hebat hak-hak adat yang berlaku di Indonesia, terutama untuk wilayah-wilayah otonom seperti daerah Swapraja.[29]

B. Panitia Agraria: Spirit Menata Hukum Agraria Indonesia

Sebagaimana ditegaskan diawal, para pendiri negara memiliki mimpi untuk menciptakan Hukum Tanah Nasional sebagai respon atas produk-produk hukum Barat yang dianggap tidak cocok untuk kehidupan nasional bahkan cenderung merugikan. Oleh akrena itu, setelah Indonesia merdeka, Sukarno ingin mewujudkan cita-cita sebagaimana yang pernah ia sampaikan di depan Pengadilan Kolonial dengan "Indonesia Menggugat"-nya. Pembentukan Panitia Agraria hanya satu upaya dalam menata pertanahan, sekalipun itu baru mimpi,

---

[27]Untuk penjelasan tentang *Domeinverklaring* lihat kajian menarik **Herman Soesangobeng**, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, **Yogyakarta: STPN Press, 2012,** hlm. 39. Menurut Herman Soesangobeng, dasar teori anggapan tanah daerah taklukan, yang dalam ajaran hukum Romawi disebut agri limitati (tanah taklukan) dan oleh penguasa Belanda disebut *gekonquesteert gebied*, itulah yang dijadikan alasan pengesahan hukum (*rechts titel*) bagi kepemilikan negara atas tanah di Jawa dan Madura. Alasan konsep hukum ini pulalah yang kemudian dibakukan dalam Pasal 1 *Agrarisch Besluit* 1870 (S. 1870 No. 118), menjadi ajaran, asas serta teori *domeinverklaring* (Pernyataan Hak Milik Negara).

[28]C. van Vollenhoven, *Indonesia dan Tanahnya*, Yogyakarta: STPN Press, 2013, hlm. 7.

[29]Lihat ulasan perdebatan tentang teori *Domein Verklaring* berbagai pakar tanah adat Belanda dalam kajian Herman Soesangobeng, *Op.Cit*., hlm. 157-163.

namun keteguhan dan konsistensi telah ditunjukkan oleh Sukarno dengan terus mengontrol sekaligus menciptakan upaya-upaya untuk mencapai tujuannya. Tentu saja berbagai upaya itu tidak mudah dan mengalami naik uturun. Proses dan dinamikanya mengalami berbagai hambatan dan tantangan. Bagian poin ini mencoba melihat semua proses dan dinamika dalam periode awal pembentukan Hukum Nasional dalam kerangka Kepanitiaan Agraria 1948 dan 1951.

1. Mimpi Pertama: Panitia Yogya, 1948

Kebijakan kolonial atas penguasaan tanah sebagaimana dikritik oleh Sukarno dalam Indonesia menggugat tampaknya menemukan relevansi ketika Indonesia Merdeka. Salah satu *point* penting dalam dalam menata persoalan agraria pasca Indonesia merdeka adalah menempatkan (mengkaji ulang) persoalan hukum dan kebijakan agraria yang berlaku pada periode kolonial. Tidak saja menghapus produk hukum yang merugikan Indonesia tetapi dilandasi penataan persoalan tanah yang berkeadilan. Sukarno memahami betul apa yang ia kritik dari *Agrarische Wet* sehingga ia membentuk kepanitiaan agraria dalam rangka menyusun hukum-hukum yang terkait dengan pertanahan. Langkah pertama yang dilakukan oleh Sukarno adalah membentuk "Panitya Tanah Conversie" dengan penetapan presiden tanggal 6 Maret 1948. Panitia ini kemudian berhasil mengeluarkan produk UU No. 13 Tahun 1948 yang isinya tentang Perubahan Vorstenlands Grondhuureglement. UU ini merupakan tuntutan dari para petani Yogyakarta dan Surakarta yang menghendaki pembagian tanah yang telah bebas dari perusahaan pertanian. Tuntutannya agar pemerintah membebaskan hak-hak istimewa yang diberikan kepada perusahaan-perusahaan pertanian yang sering disebut *conversie* sebagaimana diatur dalam pasal 5 dari Voerstenlands Grondhuurreglement.[30]

[30]Lihat selengkapnya UU No. 13 Tahun 1948 tentang Perubahan *Vorstenlandsch Grondhuurreglement* beserta penjelasan rincinya pasal demi pasal. Lihat juga dalam Mochammad Tauchid, *Op.Cit*., hlm. 518-525.

Setelah selesai kepanitiaan *conversie*, lalu surat Mendagri yang sejak tahun 1948 mulai mengurus kelembagaan pertanahan berkirim surat No. H 15/3/7 tanggal 28 April 1948 kepada Presiden Sukarno yang berkedudukan di Yogyakarta, agar membubarkan "Panitia Tanah Conversi" sekaligus membentuk "Panitia Agraria". Dalam penjelasan surat tersebut Menteri Dalam Negeri Sukiman menyampaikan:

> ... "Mengingat pentingnya peninjauan lebih lanjut dari peraturan-peraturan yang kini masih berlaku mengenai pemakaian tanah pada umumnya, dan pemakaian oleh perusahaan-perusahaan bangsa asing pada khususnya, misal persewaan tanah (grondhuurordonnantie), erfpacht, concessie, tanah partikelir, dsb, maka berhubung dengan putusan Dewan Menteri pada tanggal 23 April 1948 untuk membentuk panitia baru dengan tugas meninjau soal persewaan tanah di daerah republik menurut G.O. Stb. 1918 No. 88 kami mengusulkan agar panitia itu diberi kewajiban yang lebih luas lagi, meliputi soal agraria seluruhnya:
>
> a. Memberi pertimbangan kepada pemerintah soal-soal yang mengenai hukum tanah seumumnya;
> b. merancang dasar-dasar hukum tanah yang memuat agrarische politiek negara Indonesia;
> c. merancang perubahan peraturan-peraturan lama, baik dari sudut legislatif maupun dari sudut praktiknya;
> d. Menyelidiki soal-soal lain yang bersangkutan dengan hukum tanah...[31]

[31]Surat Mendagri kepada Paduka Yang Mulia Presiden Soekarno, No. H 15/3/7 tanggal 28 April 1948: Perihal Pembubaran "Panitia Tanah Conversie" dan pembentukan Panitya Agraria". Sumber: Arsip Nasional RI.

KEMENTERIAN DALAM NEGERI
JOGJAKARTA

Tembusan disampaikan dengan hormat kehadapan Dewan Menteri di Jogjakarta.

Kehadapan
Paduka Jang Mulia Presiden
di
Jogjakarta

No.H 15/3/7. Tanggal: 28 April 1948. Lampiran: 2.

Perihal: Pembubaran "Panitya Tanah Conversie" dan pembentukan "Panitya Agraria".

----------oOo----------

1. Oleh karena dengan lahirnja Undang-undang No.13 tahun 1948 (tg.26-4-1948), kewadjiban jang diberikan kepada "Panitya Tanah Conversie" jang dibentuk dengan Penetapan P.J.M.Presiden ttg.6-3-48 No.11/1948 telah selesai, maka dengan ini kami mempersilahkan P.J.M. untuk membubarkan Panitya tersebut dengan utjapan terima kasih.

2. Mengingat betapa pentingnja penindjauan lebih landjut dari peraturan-peraturan/jang kini masih berlaku mengenai pemakaian tanah pada umumnja, dan pemakaian oleh perusahaan-perusahaan bangsa asing pada chususnja, misalnja persewaan tanah (grondhuurordonnantie), erfpacht, concessie, tanah partikelir dsb., maka berhubung dengan putusan Dewan Menteri pada tanggal 23-4-1948 untuk membentuk Panitya baru dengan tugas menindjau soal persewaan tanah didaerah Republik menurut G.O.Stb.1918 No.88 kami mengusulkan agar Panitya itu diberi kewadjiban jang lebih luas lagi, meliputi soal agraria seluruhnja, misalnja:

a: memberi pertimbangan kepada Pemerintah soal-soal jang mengenai hukum tanah seumumnja;
b: merantjang dasar-dasar hukum tanah jang memuat Agrarische politiek negara Indonesia;
c: merantjang perubahan peraturan-peraturan lama, baik dari sudut legealatief maupun dari sudut praktijk;
d: menjelidiki soal-soal lain jang bersangkutan dengan hukum tanah.

3. Mengingat suasnja pekerdjaan jang diwadjibkan kepadanja, maka agar Panitya tadi dapat menjelenggarakannja dengan sakaama, baik lah waktu penjelenggaraan djangan dibatasi, sedang Panitya djuga diberi keleluasan bagian mana dari kewadjiban itu akan didjalankan lebih dahulu menurut urgensia. Pada saat ini jang hangat ialah peraturan persewaan tanah (G.O.1918-88); soal inilah meharusnja disahulukan.

4. Adapun susunan "Panitya Agraria" tersebut kami usulkan sebagai berikut:

Sebagai Ketua merangkap anggauta: SARIMIN REKSODIHARDJO, Wk.Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri.
Sebagai Wakil Ketua merangkap anggauta: R.GAON HARDJOSEMANTHI, Kepala Bagian Pembangunan Desa Kementerian Dalam Negeri.
Sebagai anggauta:
1. Anggauta [illegible]
2. " " , wakil Sumatera.
3. Mr.R.Soekardono, Pegawai achli dari Kementerian Kehakiman Jogjakarta.
4. R.Suradibrata, Pegawai achli dari Kementerian Kemakmuran Jogjakarta.
5. Ir.Danunagoro, Pegawai achli dari Kementerian Pekerdjaan Umum, Jogjakarta.

Gambar 1. Halaman depan Surat Mendagri tentang Pembubaran Panitia Tanah Conversi dan Pembentukan Panitia Agraria 28 April 1948. Sumber: Arsip Nasional RI.

Lebih kurang tiga minggu setelah surat Mendagri tersebut dikeluarkan keputusan dan Penatapan Presiden. Dalam surat tersebut permintaan Mendagri jelas atas pembentukan Panitia Agraria yang kemudian direspon oleh Sukarno dengan mengeluarkan Penetapan Presiden 21 Mei 1948 No. 16 Tahun 1948 dengan menetapkan:

Sarimin Reksodihardjo	Ketua
R. Gaos Hardjasoemantri	Wakil ketua
Sadjarwo	Anggota
Abu Umar	Anggota
Mr. Tjat Siregar	Anggota
Mr. Soekardono	Anggota
R. Suradibrata	Anggota
Ir. Danunagoro	Anggota
K.R.T. Wirobumi	Anggota
R.M.t. Mr. Atmodiningrat	Anggota
Mr. A.G. Pringgodigdo	Anggota
R. S. Gandasoebrata	Sekretaris
M. Soegiri	Sekretaris.[32]

Sebagaimana disebutkan di atas, tugas utama kepada tim ini adalah memberikan pertimbangan kepada pemerintah dalam hal mengenai hukum tanah, merancang dasar-dasar hukum tanah, dan merancang perubahan peraturan lama terkait persoalan tanah. Jadi mandat yang diberikan cukup jelas agar panitia tersebut merumuskan kebutuhan mendasar terkait hukum agraria nasional untuk menggantikan produk hukum Barat. Salah satu *point* penting juga yang dipesankan oleh Mendagri kepada panitia agar segera merumuskan agenda kerjanya sebagai prioritas. Mendagri sadar tugas yang diberikan sangat luas, sehingga waktunya tidak dibatasi namun panitia diberi keleluasaan untuk memilih bagian mana yang menjadi

[32]Lihat Penetapan Presiden Soekarno No. 16 Tahun 1948, tanggal 21 Mei 1948. Sumber: Arsip Nasional RI.

prioritas. Dalam suratnya, disebutkan hal yang dianggap penting untuk didahulukan dalam kerja panitia adalah persoalan persewaan tanah, barulah persoalan lainnya.

Menengok sedikit landasar fikir pembentukan Panitia Agraria karena didasari pada hal-hal prinsip terkait dengan persoalan hukum tanah yang berlaku di Indonesia. Dasar pertimbangan penting lahirnya panitia ini merujuk pada: a. Hukum tanah peninggalan Belanda yang sebagian besar masih berlaku di Indonesia tidak sesuai lagi, bahkan beberapa peraturan bertentangan dengan dan menjadi penghalang bagi pelaksanaan politik perekonomian Indonesia yang merujuk pada pasal 27 dan 33 UUD 1945; b. dipandang perlu selekas mungkin diadakan perubahan-perubahan atau penggantian dari peraturan-peraturan mengenai pemakaian tanah oleh perusahaan milik asing; c. Sudah tiba saatnya untuk menetapkan dasar-dasar hukum tanah yang memuat politik agraria Indonesia, tentu dengan tinjauan yang seksama.[33] Pertimbangan di atas menjadi langkah awal dibentuknya panitia Agraria pertama kali dalam kerangka politik Hukum Agraria Nasional Indonesia.

Saat ditetapkan pada tangga 21 Mei 1948, perwakilan dari Badan Pekerja Komite Nasional Pusat belum masuk sebagai anggota. Setelah sidang yang ke XV tanggal 14 Juni 1948 pemerintah pusat kemudian menambahkan anggotanya sebanyak tiga orang yakni: Sadjarwo wakil dari BTI, Abu Umar wakil dari STII, dan Mr Luat Siregar wakil dari Sumatera. Satu minggu kemudian mengingat pekerjaan yang berat dan membutuhkan beberapa ahli, panitia mengusulkan kepada presiden agar menambah beberapa ahli bidang hukum adat, pendaftaran tanah, kehutanan, pertanian rakyat, pajak, dan perburuhan perkebunan. Lalu masuklah nama-nama seperti Mr. R. Djojodiguno (ahli adat), Moentoha (pendaftaran tanah), Wardi (ahli kehutanan), Soewardjo (ahli pertanian), Mr. Moentalib (ahli pajak), dan K. Harahap (ahli perburuhan). Komposisi inilah yang kemudian bekerja sampai

[33]"Ichtisar tentang Tugas, Susunan dan Hatsil Pekerdjaan Panitya Agraria "Jogja", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958, hlm. 74.

selesainya Panitia Agraria yang dikenal dengan Panitia Agraria Yogya, karena memang berkedudukan di Yogyakarta. Pada saat yang sama kedudukan pemerintahan Republik dan Kementerian Dalam Negeri juga di Yogyakarta akibat Jakarta dianggap tidak kondusif untuk menjalankan roda pemerintahan.

Selama masa kerjanya, Panitia Agraria telah mengusulkan beberapa konsep mengenai asas-asas yang akan menjadi dasar hukum agraria, diantaranya adalah:

1. Meniadakan asas Domein dan pengakuan terhadap hak ulayat;
2. Mengadakan peraturan yang memungkinkan adanya hak milik perseorangan yang dapat dibebani hak tanggungan;
3. Mengadakan penyelidikan terutama di negara-negara tetangga tentang kemungkinan pemberian hak milik atas tanah kepada orang asing;
4. Mengadakan penetapan luasan minimum pemilik tanah agar petani kecil dapat hidup layak (untuk Jawa dua hektar);
5. Mengadakan penetapan luas maksimum pemilikan tanah, tidak memandang macam tanahnya (untuk Jawa 10 hektar sedangkan untuk luas Jawa masih diperlukan penelitian lebih lanjut);
6. Menerima skema hak-hak atas tanah yang diusulkan oleh ketua Panitia Agraria;
7. Diadakan pendaftaran tanah dan hak-hak menumpang yang penting.

Memang, pada hakikatnya Panitia Agraria merupakan kelanjutan dari suatu panitia yang dibentuk dengan Penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 Maret 1948 No. 11 (disebut Panitia Tanah Konversi), yang diketuai R. Gaos Hardjasoemantri dari Kementerian Dalam Negeri. Tugasnya antara lain, memberi masukan pemerintah, tindakan apa yang harus dilakukan pemerintah terhadap keinginan pihak tani yang meminta dihapuskan peraturan tentang "tanah

konversi" di daerah Surakarta dan Yogyakarta (bersumber *Vorstenlands Grondhuurreglement*). Dalam salah satu pertimbangan disebutkan: "bahwa sebagian dari Vorstenlandsch Grondhuurreglement yang memuat peraturan-peraturan mengenai "tanah conversie" dalam daerah Surakarta dan Yogyakata, tidak lagi sesuai dengan keadaan dan susunan sekarang, khusus tidak selaras dengan pasal 27 dan 33 Undang-undang Dasar. Hingga harus dicabut secepatnya dan diganti dengan Undang-Undang baru; bahwa selama menunggu Undang-undang baru tentang pemakaian tanah untuk keperluan perusahaan pertanian di daerah Surakarta dan Yogyakarta, sebagaian dari peraturan dalam *Vorstenlandsch Grondhuureglement* perlu dicabut".[34]

Panitia di atas telah berhasil melahirkan Undang-undang No. 13/1948 tentang "*Perubahan Vorstenlands Grondhuurreglement*" (Undang-undang Penghapusan Konversi). Selepas tugas itu selesai, maka Panitia tersebut dibubarkan dengan Penetapan Presiden tanggal 8 Mei 1948 No. 15. Karena Undang-undang No. 13/1948 ternyata masih memerlukan peraturan pelaksanaan, khususnya mengatur semua akibat diadakannya perubahan itu, maka perlu dibentuk panitia baru. Bukan saja soal tanah konversi yang perlu dirampungkan, namun perlu pengupasan segala persoalan lain yang juga penting tentang hukum tanah, khususnya yang bertalian dengan usaha modal asing. Lantas dibentuklah Panitia Agraria dengan tugas dan susunan yang lebih luas.[35]

Secara keseluruhan hasil pekerjaan Panitia Agraria yang terpenting sebagai berikut: (1) Rancangan Undang-undang penambahan dan pelaksanaan Undang-undang No.13/1948 tentang "*Perubahan Vorstenlanden Gronghuurreglement*". Rancangan ini diajukan kepada pemerintah pada 12 Oktober 1948 dan pemerintah mengajukannya kepada Badan Pekerja KNIP sebelum agresi Belanda ke-II tanggal 9 Desember 1948. Karena ada perubahan keadaan akibat pendudukan, rancangan itu ditinjau ulang dan pada pertengahan bulan Desember 1949 disampaikan kepada Badan Pekerja KNIP; (2)

[34]Di kutip dari Konsideran Menimbang dalam UU No. 13/1948.

[35]*Loc.Cit.*

Pendirian mengenai pembatasan milik tanah. Untuk mencapai tingkat penghidupan yang layak bagi para petani dan guna mencegah "*groot grondbezit*", panitia perlu mengadakan pembatasan buat seluruh Jawa. Minimum 2 hektar dan maksimum 10 hektar, dengan tidak memandang jenis tanah. Buat daerah luar Jawa perlu pernyelidikan lebih lanjut. (3) Menetapkan azas-azas yang jadi dasar hukum agraria baru. Di dalam suratnya tanggal 3 Februari 1950 No. 22/P.A, kepada pemangku jabatan Presdien RI, oleh Panitia dikemukakan, bahwa agar tidak bekerja sia-sia, sebelum melanjutkan pekerjaannya, yaitu "uitwerken" azas-azas tersebut dikehendaki agar pemerintah (BP KNIP) memberikan lebih dahulu persetujuannya.[36]

Apa yang dimaksud dengan azas-azas sebagaimana disebutkan dalam poin tiga di atas terkait permintaan persetujuan yang dimintakan oleh panitia dalam hal persoalan mendasar dari hak-hak atas tanah yang berlaku pada masa kolonial. Lebih jauh Panitia Agraria mengemukakan argumen tentang tuntutannya itu khususnya terkait azas-azas hak atas tanah. Secara ringkas penulis kutipkan ulang beberapa point penjelasannya dengan mengubah ejaannya:

A. Melepaskan *Domeinbeginsel*

Sebagai alasan oleh Panitya kemukakan sebagai berikut:

> Didalam waktu yang lampau (zman Belanda) *domeinbeginsel* ini dipergunakan sebagai pokok oleh Pemerintah Belanda untuk melenyapkan hak-hak ulayat (*beschikkingsrech*) dari paguyuban hukum kecil-kecil (*kleine Indon rechtsgemeenschappen*), teristimewa di Jawa dengan cara aniaya (*onrechtmatig*) ialah pada waktu Pemerintah Belanda perlu menyediakan tanah-tanah liar untuk perkebunan-perkebunan bagi para pengusaha tanah (*ondernemers*).
>
> Berbeda dengan Pemerintah Kolonial, pemerintah nasional seharusnya mengakui hak ulayat. Ini tidak berarti bahwa hak ulayat itu dapat merintangi atau mengurangi hak negara untuk menyediakan tanah liar guna dijadikan tanah-tanah perkebunan. Atau pada umumnya itu tidak berarti bahwa pemerintah tidak

[36] *Ibid*., hlm. 76.

berhak mengatur hal ikhwal tanah liar atau usaha (*gecultiveerde gronden*) sekalipun peraturan-peraturan itu mendesak hak desa (*beschikkingsrecht*) atau hak perorangan. Malahan hak ulayat itu menurut *onteigeningsordonantir* sekarang juga dapat dicabut dengan *onteigening*.

Hak negara untuk menguasai tanah itu dinyatakan dengan tegas dalam pasal 33 UUD RI. Negara dapat menunaikan kekuasaannya itu dengan membikin UU dimana perlu dan isi undang-undang itu boleh mendesak hak ulayat.

B. Hak Perseorangan
   - Adanya hak perseorangan yang kuat agar yang berhak dapat mewasesa tanah-tanah dengan leluasa.
   - Membebankan hypothek atas tanah sebagai tanggungan hutang

C. Kemungkinan hak perseorang bagi bangsa asing

   Kemungkinan itu dipandang perlu namun perlu menyelidiki peraturan-peraturan di negara lain, terutama negara tetangga.

D. Pembatasan hak milik satu orang antara 2 hektar sampai 10 hektar

   Maksud dari aturan ini untuk menghindarkan pauperisme diantara petani kecil.

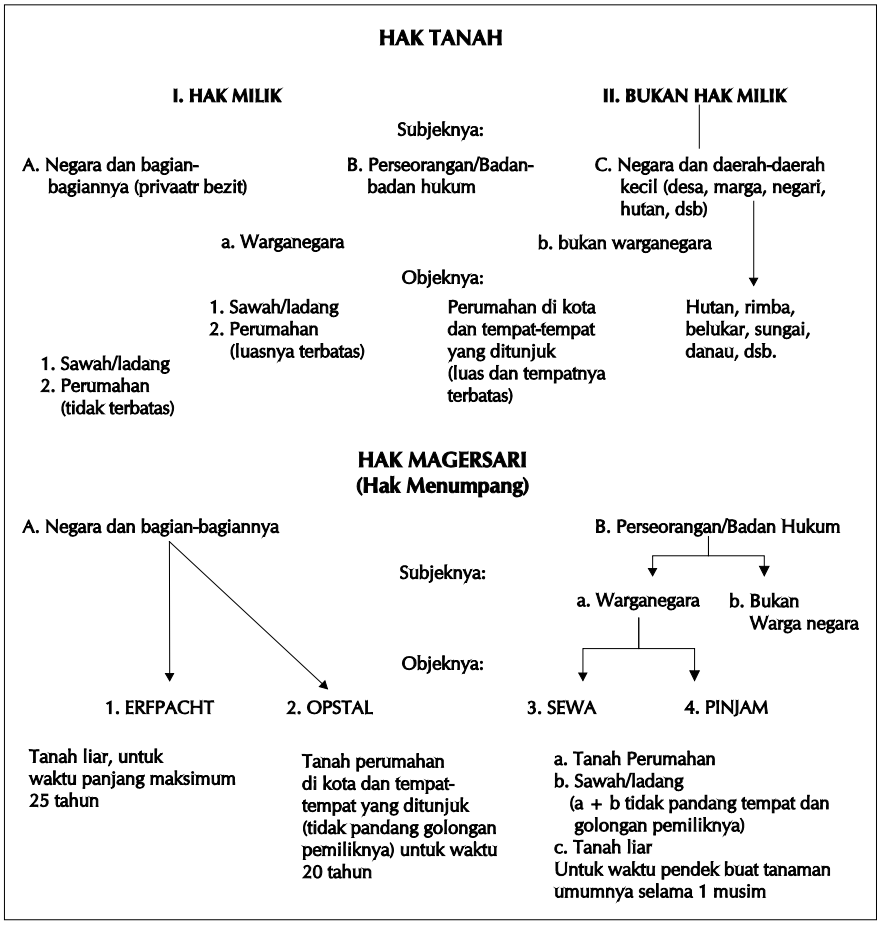
E. Pendaftara tanah
   - Seharusnya diadakan Jawatan pendaftaran tanah annex kadaster
   - pendaftaran harusnya hanya ditujukan untuk memberikan bukti saja siapa yang berhak atas suatu bidang tanah.

F. Dianurkan agar menerima schema hak-hak atas tanah yang dibuat oleh Sarimin Reksodihardjo.

G. Dianjurkan agar selekas mungkin dibuat aturan untuk dalam waktu peralihan yang tertentu mengganti hak-hak asing.[37]

[37]Kutipan lengkapnya lihat *Madjalah Agraria, Op.Cit*., hlm. 76-78.

Penjelasan panitia Agraria dalam resume laporan di atas memudahkan dalam memetakan persoalan yang harus dikerjakan oleh panitia agraria berikutnya yang kemudian dibentuk pada tahun 1951. Setidaknya dasar-dasar itu telah dimunculkan dengan argumen yang logis dan mendasar, khususnya tentang hak ulayat. Bahkan panitia Agraria yang dipimpin Sarimin Reksodihardjo ini secara konkrit membuat skema hak atas tanah Indonesia untuk dimasukkan dalam rancangan Undang-undang agraria kedepan. Di poin F dengan tegas meminta agar menggunakan skema yang dibuat oleh Sarimin Reksodihardjo sebagai dasar untuk menyusun hak atas tanah di Indonesia. Skema ini cukup rinci, bahkan kalau kita lihat UUPA 1960, skema yang dibuat oleh Reksodihardjo sebagian besar prinsip-prinsipnya masuk di dalam UUPA.



Gambar 2. Skema Ha-hak Tanah yang dibuat oleh Sarimin Reksodihardjo. Sumber: Madjalah Agraria, Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958, hlm. 78.

Dalam skema yang dibuat oleh Ketua Panitia Agraria Yogya mulai tampak persoalan hak tanah di republik ini. Skema itu langsung menunjukkan subjek dan objek secara jelas, bahkan menampilkan

juga skema hak atas tanah bagi warga asing, sebagaimana dalam skema muncul dua subjek, warga negara dan bukan warga negara. Yang justru menarik adalah tidak dimunculkannya skema hak tanah secara komunal, padahal poin A merekomendasikan pengakuan hak ulayat namun demikian tidak muncul dalam skema secara detail. Hal ini juga yang akhirnya pada UUPA 1960 juga tak terwadahi, yang diakui hanya hak individu/perorangan dan badan hukum. Perdebatan tentang hak warga negara asing memang panjang, bahkan di Panitia Agraria Jakarta masih juga muncul wacana itu, akan tetapi akhirnya berhasil dikeluarkan dari *draft* UUPA.

2. Mimpi Kedua: Panitia Jakarta, 1951

Panitia Agraria Yogya selesai menjalankan tugasnya dengan mengeluarkan hasil dan rekomendasi yang cukup banyak sebagaimana dijelaskan di atas. Dengan modal itu kemudian presiden membentuk kepanitiaan baru, karena Panitia Yogya yang tidak terlalu lama bekerja dianggap belum sepenuhnya menyelesaikan hal-hal terkait hukum agraria yang diinginkan. Apalagi situasi politik nasional sangat tidak mendukung karena peristiwa pendudukan Belanda. Saat Panitia Yogya dibentuk kedudukan pemerintah republik ada di Yogyakarta, situasi pemeritahan dalam kondisi yang tidak stabil. Begitu situasi negara dalam kondisi stabil, tepatnya 19 Maret 1951, Presiden Republik Indonesia membubarkan Panitia Agraria Yogya dan membentuk Panitia Agraria Jakarta dengan penetapan Presiden No. 36 Tahun 1951. Kepanitiaan Agraria Jakarta ini diisi oleh ahli-ahli dari beberapa kementerian dan jawatan serta wakil dari organisasi tani. Panitia Agraria Jakarta kembali dipimpin oleh Sarimin Reksodihardjo sebagai ketua merangkap anggota yang merupakan Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri. Wakil Ketua (merangkap anggota) adalah Sadjarwo, Kepala Bagian Politik Umum dan Planning Kementerian Pertanian.

Panitia Agraria Jakarta terdiri atas: dua orang wakil Kementerian Dalam Negeri; dua orang wakil Kementerian Pertanian; dua orang wakil Kementerian Kehakiman; seorang wakil Kementerian Pekerjaan

Umum; seorang wakil Jawatan Transmigrasi dari Kementerian Sosial; tiga orang wakil dari organisasi-organisasi tani. Atas usul Panitia, Menteri Dalam Negeri menyetujui jumlah anggota dapat ditambah menjadi 15 orang. Kemudian dengan Keputusan Presiden Indonesia tanggal 30 Oktober 1951 No. 212/1951.

Panitia Agraria yang baru berkeddukan di Jakarta dengan tugas yang tidak jauh beda dengan Panitia Agraria Yogya, yakni:

1. Merencanakan dasar-dasar baru hukum tanah, lalu merencanakan undang-undang serta peraturan lainnya yang berhubungan dengan tanah;
2. Merencanakan perubahan, pencabutan dan pembaharuan segala peraturan tentang tanah yang masih berlaku;
3. Memberi pertimbangan atas rancangan undang-undang atau peraturan lain mengenai urusan tanah yang disiapkan oleh pemerintah;
4. Memberi masukan pada pemerintah tentang persoalan hukum tanah.[38]

Pada taun 1953, Sarimin Reksodihardjo lewat keputusan Presiden Republik Indonesia tanggal 10 Maret 1953 No. 52/1953 diangkat menjadi Gubernur Nusa Tenggara, maka kedudukannya digantikan oleh Singgih Praptodihardjo. Sebelum itu, sejak April 1952, sebenarnya Sarimin Reksodihardjo dalam kedudukannya sebagai ketua Panitia Agraria Jakarta telah diangkat sebagai Pemangku Jabatan Gubernur Sunda Kecil yang berkedudukan di Singaraja, dan oleh karena itu Sarimin Reksodihardjo sejak itu sudah tidak berkesempatan lagi menghadiri dan memimpin sidang-sidang panitia tersebut.[39] Persoalan lain, sekalipun situasi Indonesia jauh lebih kondusif dibanding pada periode pembentukan Panitia Agraria pertama, namun tak juga memberikan situasi yang mudah bagi para panitia untuk menghasilkan dasar-dasar

[38]Ichtisar tentang Tugas, Susunan dan Hasil Pekerjaan Panitia Agraria "Djakarta", Madjalah Agraria Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958.

[39]Lihat Keppres No. 52 Tahun 1953.

hukum tanah yang baru. Tampaknya, dari beberapa data menunjukkan, restruturisasi kelembagaan di pemerintah sendiri menjadi kendala bagi panitia, karena sering terjadi perubahan susunan keanggotaannya. Sampai dengan 20 Juni tahun 1954, Presiden masih melakukan pengangkatan anggota panitia yang silih berganti keluar masuk, terakhir diangkat dengan Keppres No. 4/1954 dengan mengangkat Mohammad Sardjan, wakil dari Sarikat Tani Islam Indonesia (STII). Begitu juga dengan kedudukan sekretaris awalnya diisi oleh Soedjaman Gandasoebrata dan tahun 1954 diganti dengan Dody Abdulkarim dari pegawai Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri.[40]

Dalam catatan laporan akhirnya, beberapa persoalan muncul sebagai akibat dari perubahan personil dan mendapat tugas-tugas khusus dari pemerintah, maka tidak banyak yang bisa dihasilkan dari Panitia Agraria Jakarta. Dari sedikit itu, panitia memberi beberapa kesimpulan perihal tanah untuk pertanian kecil sebagai berikut:

1. Membatasi minimum kepemilikan tanah, luas minimum ditentukan 2 hektar;
2. Hukum waris perlu ditinjau lagi terkait pembatasan minimum dan soal hukum adat;
3. Pembatasan maksimum 25 hektar untuk satu keluarga;
4. Badan hukum tidak boleh mengerjakan pertanian kecil;
5. Hanya penduduk warga Indonesia yang bisa memiliki tanah untuk pertanian kecil;
6. Tidak dibedakan antara warga negara "asli" dan "bukan asli";
7. Untuk pertanian kecil diterima bangunan-bangunan hukum:
   - hak milik

[40]Sebagai catatan tambahan, situasi Indonesia sepanjang 1950-1959 adalah situasi yang sangat tidak jelas, situasi yang rumit dan kacau dalam sistem politik dan tata negara. Meminjam bahasa Adrian Vickers, periode 1950-an dalam dunia politik Indonesia adalah sebuah era "*the disappering decade*", era yang tidak jelas (*obscurity*). Lihat Adrian Vickers, "Why The 1950s are Important to The Study of Indonesia", Paper Workshop Rethinking Indonesian Historiography, Yogyakarta: Pusat Studi Sosial Asia Tenggara-UGM, 2005. Secara rinci Deliar Noer dalam penelitiannya menyebutkan, sejak 1950-1957 telah terjadi tujuh kali pergantian kabinet, dari kabinet Hatta sampai Kabinet Ali Sastroamidjojo II, lihat Deliar Noer, *Partai Islam di Pentas Nasional: Kisah dan Analisis Perkembangan Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: Mizan, 2000.

- hak usaha
- hak sewa dan
- hak pakai

8. Hak ulayat disetujui untuk diatur—oleh atau atas kuasa undang-undang—sesuai dengan pokok-pokok dasar negara.

Atas semua hasil di atas, secara khusus Menteri Dalam Negeri meminta panitia meninjau dan mengajukan pendapat mengenai soal-soal yang berhubungan dengan hak tanah untuk para transmigran. Poin ini kemudian berhasil masuk dalam UUPA pasal 14 ayat c: untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan. Persoalan kepadatan penduduk di Jawa sudah mulai menjadi pemikiran di kalangan pemerintah pusat dan melihat potensi Sumatra khususnya dan luar Jawa secara umum sebagai lahan baru bagi pengembangan persebaran penduduk Indonesia.

C. Membangun Fondasi Kelembagaan, Menata Pertanahan

Sudah disinggung di atas dengan terang bahwa keberadaan Panitia Agraria Jogja dan Jakarta adalah buah upaya membangun mimpi para pendiri negara tentang hukum tanah nasional. Kebetulan Departemen Dalam Negeri berhasil mengelola dan merawat mimpi tersebut. Akan tetapi, muncul wacana di dalam Dewan Menteri bahwa ketidaklancaran kepanitiaan ini salah satu sebabnya adalah keberadaan kelembagaan (Kementerian Agraria) itu sendiri yang tidak dimiliki oleh negara. Sebenarnya, inisiatif negara muncul untuk membangun kelembagaan agraria diawal tahun 1950-an. Misalnya pada Kabinet Sukiman, 27 April 1951-3 April 1952, Presiden Sukarno telah mengeluarkan Keppres 80/1951 dengan mengangkat 20

menteri. Pada menteri ke-20, disebutkan Menteri Urusan Agraria yang dijabat oleh Gondakusumo. Namun baru pada tanggal 20 November 1951 Gondokusumo menduduki posisi tersebut. Kurang dari lima bulan, tepatnya 6 Maret 1952 Gondokusumo meninggal dan posisi kementerian dibiarkan kosong, dan 3 April 1952 Kabinet Sukiman jatuh.[41] Tidak ada data dan dokumen yang berhasil penulis temukan tentang aktivitas Gondokusumo sebagai Menteri Urusan Agraria, bahkan jika melihat jejak Panitia Agraria Jakarta yang dibentuk 19 Maret 1951 tidak ada jejak Gondokusumo dalam dokumen tersebut. Artinya, Panitia Jakarta tetap dalam kendali presiden dan Kementerian Dalam Negeri seperti Panitia Agraria Jogja.

[41]Lihat Susan Finch and Daniel S. Lev, *Republic of Indonesia Cabinet, 1945-1965*, Interim Report Series, Ithaca, New York: Cornell Indonesia Project, 1965, hlm. 27.

Gambar 3. Mr. Gondokusumo (PIR), Menteri Urusan Agraria pertama dalam Kabinet Sukiman, 1951-1952. Sumber: Koleksi Perpustakaan Nasional RI.

Sedikit ada penjelasan lain tentang Kementerian Agraria, pada 24 September 1951, Menteri Dalam Negeri berkirim surat kepada Perdana Menteri Sukiman yang intinya segera dibuka Kantor Urusan Agraria di daearah untuk menangani persoalan teknis. "Dengan sengaja aparat yang akan diadakan diberi kantor yang lebih sederhana susunannya dan tidak menghendaki tenaga banyak tetapi terpilih sehingga dengan biaya yang sedikit dapat diharapkan penyelenggaraan pekerjaan sebaik-baiknya, hal ini juga untuk menghindarkan kekhawatiran parlemen tentang beban keuangan yang akan bertambah berat. Kondisi di atas untuk menghindari kekhawatiran banyak pihak tentang beban keuangan negara namun di sisi lain membutuhkan pekerjaan teknis, maka kementerian ini tidak menyerupai kementerian, hanya suatu kantor saja".[42] Tampaknya, keberadaan Gondokusumo memang tidak bisa mengerjakan persoalan agraria karena persoalan anggaran yang tidak tersedia untuk mengerjakan urusan agraria sehingga urusan tersebut masuk di dalam Kementerian Dalam Negeri, termasuk urusan tenaga kerjanya. Sementara untuk mengatur keberadaan jawatan-jawatan terkait agraria yang selama ini sudah ada misalnya Jawatan Pendaftaran Tanah tetap berada di bawah Departemen Kehakiman.

Pada awal 1952, Kabinet Sukiman jatuh dan Wilopo naik menjadi Perdana Menteri. Dalam Kabinet Wilopo, Kementerian Agraria tidak muncul dalam struktur kabinet baru. Wilopo merampingkan struktur kementerian dari 20 kementerian menjadi 18 kementerian. Baru pada tahun 1953, Kabinet Ali Sastriamodjojo I, 1 Agustus 1953-12 Agustus 1955 Kementerian Urusan Agraria kembali dihadirkan. Akan tetapi kebinet ini tanpa portofolia, baru kemudian pada November 1954 setelah terjadi *resuffle* Kementerian Urusan Agraria muncul dengan menteri Hanafiah. Tidak berlangusng lama, Hanafiah kemudian diganti oleh I Gusti Gde Rake menjadi departemen penuh. Namun lagi-lagi situasi

[42]Surat Menteri Dalam Negeri kepada Perdana Menteri, 24 September 1951 tentang Rencana PP Pembentukan Kantor Urusan Agraria. Sumber: Arsip Nasional RI.

politik tidak kondusif untuk menjalankan tugasnya. Dibawah sistem parlementer, kabinet mengalami jatuh bangun dalam tempo singkat.

Gambar 4. Presiden Sukarno melantik Menteri Menteri Urusan Agraria I Gusti Gde Rake (kanan) dan Menteri Perhubungan Dr. A.K. Gani (kiri), tanggal 19 November 1954. Sumber: Koleksi Perpustakaan Nasional RI.

Kementerian Agraria belum sempat bekerja dan kabinet kembali jatuh pada Agustus 1955. Di bawah Kabinet Burhanuddin Harahap, Kementerian Agraria hadir di bawah komando Goenawan. Namun sayang Kabinet ini hanya "seumur jagung" (12 Agustus 1955-26 Maret 1956). Lalu dilanjutkan Kabnet Ali Sastriamidjojo II dan menetapkan Kementerian Agraria secara penuh di bawah pimpinan Mr. Suhardi.[43] Dugaan penulis, "jatuh bangunnya" kabinet beberapa kali dalam periode tersebut membuat kelembagaan agraria tidak *settle* dan pembentukan kementerian yang tidak memiliki portofolio menjadi salah satu persoalan gagalnya sang menteri untuk bekerja. Faktanya,

[43]Susan Finch, *Op.Cit*., hlm. 32-35. Agak sedikit berbeda dengan keterangan yang ada di buku Yance Arizona, bahwa Menteri Agraria Goenawan dibawah Kabinet Ali Sastroamidjojo II, sementara menurut Susan Finch dan Daniel S. Lev Menteri Urusan Agraria Goenawan (hlm. 33) ada di bawah Kabinet Burhanuddin Harahap. Lihat Yance Arizona, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2014, hlm. 60.

sekalipun jabatan Kementerian Urusan Agraria sudah muncul sejak 1951 pada masa Kabinet Sukiman, tetapi tidak pernah muncul Keppres yang mengatur lapangan pekerjaan kementerian tersebut sebagaimana Keppres No. 55/1955 yang telah mengatur pekerjaan, organisasi, dan kelembagaan secara utuh dan lengkap. Bahkan kemudian Keppres ini dilengkapi dengan Keppres No. 190/1957 tentang Pemindahan Jawatan Pendaftaran Tanah dari Lingkungan Kementerian Kehakiman ke dalam Lingkungan Kementerian Agraria, UU No. 7/1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria, dan aturan turunan pelengkap lainnya. Oleh karena itu pula bisa dipahami keberadaan dua Panitia Agraria masih di bawah pengelolaan Kementerian Dalam Negeri, sampai setelah pembentukan kelembagaan Kementerian Agraria yang mapan dan mendapat dukungan Dewan Menteri pada tahun 1955. Sejak saat itu, urusan Panitia Agraria dikoordinasikan langsung di bawah Kementerian Agraria.

Perubahan besar memang terjadi pada tahun 1955 setelah dibentuk Kementerian Agraria, akan tetapi, sebagaimana penjelasan di atas, Keppres yang dikeluarkan No. 132 Tahun 1953,[44] merupakan hal penting untuk menjadi penanda keberadaan kelembagaan tersebut. Dalam Keppres tersebutlah untuk kedua kalinya dalam sejarah pemerintahan Indonesia diadakan jabatan Kementerian Agraria. Yang tidak pernah disebut oleh banyak orang adalah Keppres tentang jabatan Kementerian Agraria No. 141/1955, sebuah Keppres di bawah Kabinet Burhanuddin Harahap. Dari tiga Keppres tentang jabatan itulah kemudian lahir Keppres tanggal 29 Maret 1955 No. 55/1955, tentang pembentukan kelembagaanya. Atas kuasanya, Presiden Sukarno "menaikkan"/memindahkan lembaga agraria dari Dirjen di Kemendagri menjadi Kementerian Agraria secara penuh. Perubahan itu dilakukan karena pengalaman selama beberapa tahun sebelumnya bahwa kelancaran pekerjaan yang diemban oleh bidang agraria tidak

[44]Keppres yang dimaksud sebenarnya tentang susunan Kabinet Ali Sastro Amidjojo I yang menyebut jabatan Menteri Agraria, bahkan bukan untuk pertama kali, namun sudah yang ke-2 kalinya, karena sebelumnya sudah muncul pada tahun 1951 di bawah Kabinet Sukiman. Lihat Susan Finch, *Op.Cit*., hlm. 27 dan 31.

akan tercapai jika tidak diberikan langsung kepada orang-orang yang langsung mengurusi Kementerian Agraria. Harapannya, dengan terbentuknya kelembagaan Kementerian Agraria agar segera dibentuk tugas, wewenang, lapangan pekerjaan, susunan jawatan kantor-kantor agraria di daerah (provinsi dan kabupaten kota), susunan jawatan pendaftaran tanah, dan susunan organisasi di bawah lainnya yang berfungsi untuk menjalankan peran lembaga keagrariaan.[45]

Jika dilihat secara cermat berbagai dokumen yang ada di Arsip Nasional, pembentukan Kementerian Agraria dan Panitia Urusan Agraria secara khusus dilakukan akibat tidak selesainya Panitia Agraria Jakarta merumuskan produk hukum agraria nasional.[46] Dalam keputusan Rapat Dewan Menteri 17 November 1954, menyetujui secara langsung tentang gagasan pembentukan Kementerian Agraria agar segera mempersiapkan pembentukan perundang-undangan nasional terkait agraria dan menyempurnakan tentang kedudukan dan kepastian hak-hak tanah bagi rakyat.[47] Dalam konsideran Keppres No. 55/1955 ditegaskan bahwa "Dewan Menteri menyetujui pembentukan suatu Kementerian Agraria yang lengkap dan sederajat dengan kementerian lain dan dipimpin oleh seorang menteri".[48]

Artinya, semangat di balik lahirnya Kementerian Agraria atas kesadaran bersama seluruh Dewan Menteri tentunya juga Presiden Sukarno agar persoalan hukum agraria nasional segera dapat diselesaikan, sebab menyangkut hal tersebut ada banyak persoalan khususnya penataan dan pengelolaan juga tentang hak-hak atas tanah yang berkeadilan. Penegasan juga muncul dalam program kerja kabinet Ali Sostroamidjojo II yang menyatakan akan memperbaharui

---

[45]Mr. R. Soedargo, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Jilid I, Bandung: N.V. Eresco Dj. Eusaulum 1, 1962, hlm. 178-192.

[46]Surat Perdana Menteri kepada Menteri Agraria, 21 November 1955. Sumber: Arsip Nasional RI.

[47]*Ibid*., hlm. 178-179. Diketahui bahwa Panitia Agraria Jakarta tidak menghasilkan banyak hal baru dibanding Panitia Agraria Jogja, sehingga ada desakan untuk segera kembali membentuk Panitia Agraria dan keberadaan Kementerian Agraria menjadi sesuatu yang penting.

[48]*Ibid*., hlm. 178.

perundang-undangan agraria sesuai dengan kepentingan petani dan rakyat, dan oleh karena itu kabinet memandang perlu mengangkat seorang Menteri Urusan Agraria yang akan diserahi tugas khusus tersebut.[49] Dari dokumen-dokumen tentang perjalanan pembentukan kelembagaan itu juga bisa ditarik kesimpulan, keluarnya Keppres No. 5/1955 adalah kebijakan politik cukup penting dalam menata kelembagaan agraria dan politik hukum agraria nasional. Setidaknya, Keppres tersebut memberikan ruang dan harapan konkrit terhadap upaya merawat amanah yang dititipkan oleh "pendiri" negara tentang mimpi dan cita-cita memiliki hukum nasional agraria.

Segera setelah terbentuk Kementerian Agraria lewat Keppres No.5/1955, tugas-tugas dan wewenang diserahkan kepada lembaga tersebut, sejak itu pula Menteri Agraria baru mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk.35/Ka. Surat yang ditandatangani oleh Menteri Agraria R. Goenawan ini berlaku mulai 1 Februari 1956, surat keputusan menteri tersebut tentang Penetapkan Lapangan Pekerjaan dan Susunan Jawatan (pemerintahan) Agraria. Tugas Kepala Daerah dan Jawatan Agraria mengawasi pelaksanaan perundang-undangan Agraria dan pekerjaan Kantor Agraria di daerah, serta memimpin dan memberi petunjuk kegiatan-kegitan. Kepala Jawatan berkoordinasi dengan pimpinan harian teknis dan administrasi, dibantu seorang Kepala Muda Jawatan.

Jawatan terdiri atas Pusat Jawatan, Kantor Inspeksi Agraria Provinsi, Kantor Pengawas Agraria Karesidenan, Kantor Agraria Daerah Tingkat I/II. Pusat Jawatan terdiri atas hak tanah perkebunan/ pertanian, hak Barat, hak Indonesia, Tanah negara, Tanah Partikelir, Agraria Umum, dan Tata Usaha. Hak tanah perkebunan/ pertanian ditugasi mengawasi perizinan menduduki kembali atau meninjau persil perkebunan besar oleh pemilik semula, pembatalan dan menghentikan hak konsesi, pembaharuan hak konsesi, dan konversi dari pertanian kecil menjadi pertanian besar. Hak Barat bertugas memberi *eigendom, opstal, erfpacht*, konsesi, *recht van gebruik*, menutut pendapat dan

[49]Yance Arizona, *Op.Cit*., hlm. 60-61.

penjelasan pemerintah, penghapusan *erfpacht* pertanian kecil dan konsesi kecil, pengawasan terhadap penjualan dan pelimpahan hak, pembaharuan dan pengguguran persewaan tanah kepada bangsa asing. Hak Indonesia mengawasi pemberian hak milik, persoalan agraris *eigendom*, pelaksanaan dari *ontiginningsordonnantie*, wakaf, tanah perdikan desa, konversi tanah dengan hak Indonesia, masalah tanah swapradja, ulayat, dan transmigrasi, menyusun monografi isi hak-hak Indonesia di daerah, penyelenggaraan *Fabrieken-ordonantie*, persewaan tanah dengan hak Indonesia kepada perusahaan pertanian. Ada banyak sekali pekerjaan yang harus diselesaikan oleh lembaga baru untuk memperjelas persoalan-persoalan tanah, padahal semua problem tersebut nyaris tidak bisa dieksekusi tanpa hukum agraria nasional.

Tugas Agraria Umum (TU) menyusun surat edaran dan pedoman, mengikuti perkembangan tugas Kementerian Agraria, menjelaskan permasalahan tanah hutan, reboisasi, penentuan batas, *houtaankap* konsesi, penukaran tanah hutan, menyelesaikan perkara sipil di depan hakim, soal tanah yang berhubungan dengan hukum adat di daerah swapraja. Tugas Pimpinan Kantor Inspeksi Agraria Provinsi antara lain membantu gubernur dan kepala daerah melaksanakan wewenang menurut undang-undang di lapangan agraria, mengawasi perkantoran Pengawas Agraria di karesidenan dalam provinsi. Sementara tugas Pimpinan Kantor Pengawas Agraria Karisidenan membantu Residen, dan mengawasi perkantoran Agraria Daerah Tingkat I/II dalam Karesidenan. Demikian seterusnya sampai ke level Kantor Agraria Daerah Tingkat I/II dipimpin oleh Kepala Kantor Agraria Daerah Tingkat I/II.[50]

1. Asa yang Tergapai: Panitia Negara Urusan Agraria, 1956

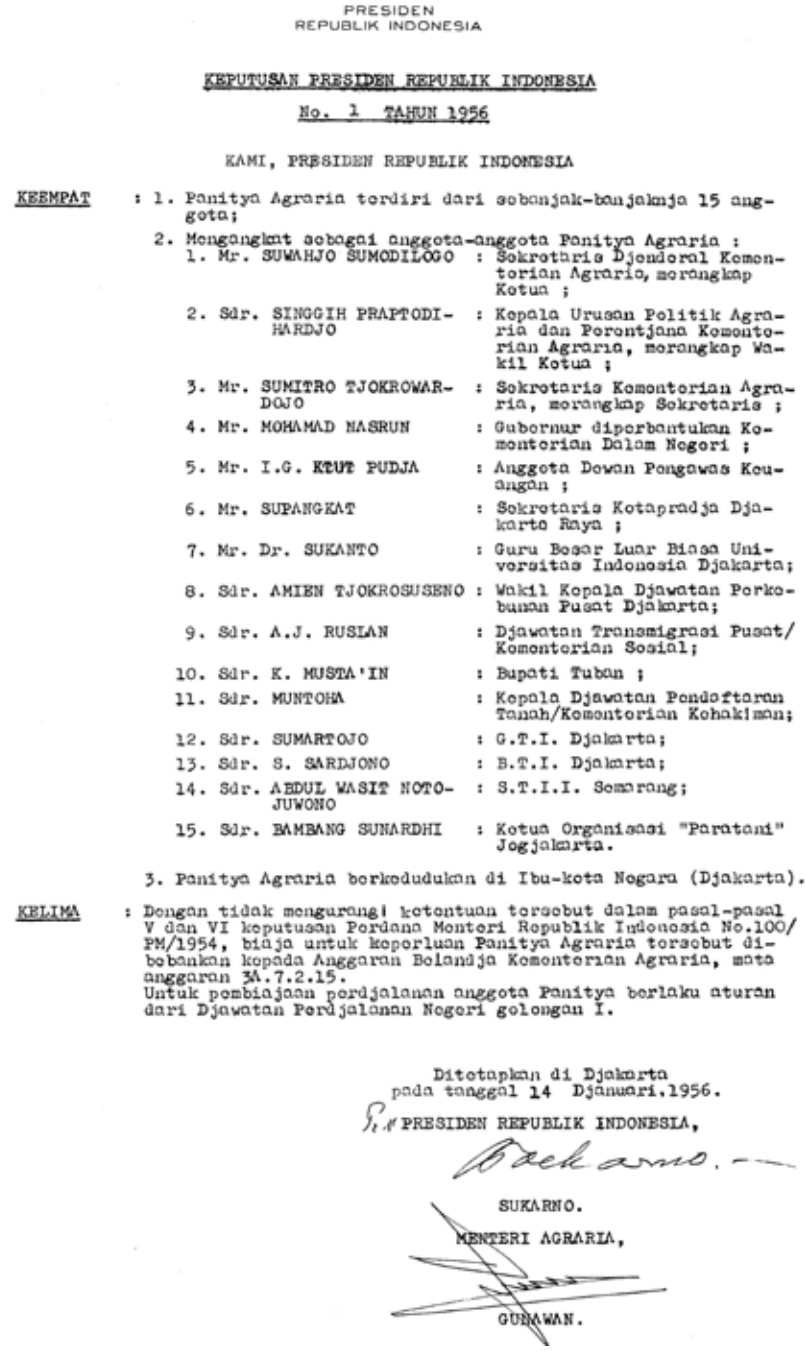
Langkah Menteri Agraria setelah ditetapkan sebagai lembaga yang sama dengan kementerian lain adalah segera membuat kajian kembali tentang panitia agraria yang sudah dibentuk selama dua kali. Sebagaimana amanat Keppres No. 5/1955 harus segera menyelesaikan

[50]Selengkapnya lihat Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk.35/Ka. 27 Februari 1956.

Hukum Agraria Nasional (*membuat draft RUUPA*) dan menjalankan segala usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak tanah bagi rakyat. Lalu dikeluarkan Keppres 14 Januari 1956 No. 1 Tahun 1956 tentang pembubaran Panitia Agraria Jakarta dan membentuk panitia baru dengan nama Panitia Negara Urusan Agraria (disingkat Panitia Agraria) berkedudukan di Jakarta. Yang menarik dalam Keppres kali ini secara tegas dinyatakan: Menyiapkan Rancangan Undang Undang Pokok Agraria Nasional; Merencanakan perubahan, pencabutan, dan pembaharuan segala peraturan tentang tanah yang sampai sekarang masih berlaku; Memberi pertimbangan kepada Menteri Agraria mengenai persoalan agraria, baik atas inisiatif sendiri maupun atas permintaan Menteri Agraria. Berlainan dengan panitia terdahulu, maka panitia ini diberi batas waktu untuk menyelesaikan tugasnya yaitu, "sebisanya dalam waktu satu tahun", sedang setiap triwulan panitia juga melaporkan hasil pekerjaannya kepada Menteri Agraria. Tampaknya belajar dari pengalaman Panitia Agraria sebelumnya, pembentukan panitia kali ini target dan fokusnya lebih jelas dan tegas, hal itu menunjukkan keseriusan Kementerian Agraria, karena sekarang beban itu ada pada lembaga baru tersebut. Kenyataannya demikian, RUUPA kemudian lahir dari rahim "lembaga" ini dan menjadi sebuah produk UU yang sangat penting bagi sejarah bangsa Indonesia khususnya dalam persoalan sumber daya alam/tanah.[51]

Jumlah anggota Panitia Agraria ditetapkan sebanyak-banyaknya 15 orang, diangkat oleh Presiden atas usul Dewan Menteri. Mereka terdiri atas pejabat beberapa kementerian dan jawatan yang lapangan pekerjaannya berkaitan erat dengan urusan agraria, ahli hukum adat dan para wakil dari berbagai organisasi tani. Dalam Keputusan Presiden No. 1 Tahun 1956, susunan Panitia Agraria sebagai berikut:

[51]Lihat Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1956 tentang Pembentukan dan Pembubaran Panitia Agraria. lihat juga "Ichtisar tentang Pembentukan, Tugas, Susunan dan Hasil Pekerjaan Panitia Negara Urusan Agraria Jakarta", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No.3 Djuni 1958.



PRESIDEN
REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

No. 1 TAHUN 1956

KAMI, PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

KEEMPAT : 1. Panitya Agraria terdiri dari sebanjak-banjaknja 15 anggota;

2. Mengangkat sebagai anggota-anggota Panitya Agraria :

1. Mr. SUWAHJO SUMODILOGO : Sekretaris Djenderal Kementerian Agraria, merangkap Ketua ;
2. Sdr. SINGGIH PRAPTODIHARDJO : Kepala Urusan Politik Agraria dan Perentjana Kementerian Agraria, merangkap Wakil Ketua ;
3. Mr. SUMITRO TJOKROWARDOJO : Sekretaris Kementerian Agraria, merangkap Sekretaris ;
4. Mr. MOHAMAD NASRUN : Gubernur diperbantukan Kementerian Dalam Negeri ;
5. Mr. I.G. KTUT PUDJA : Anggota Dewan Pengawas Keuangan ;
6. Mr. SUPANGKAT : Sekretaris Kotapradja Djakarta Raya ;
7. Mr. Dr. SUKANTO : Guru Besar Luar Biasa Universitas Indonesia Djakarta;
8. Sdr. AMIEN TJOKROSUSENO : Wakil Kepala Djawatan Perkebunan Pusat Djakarta;
9. Sdr. A.J. RUSLAN : Djawatan Transmigrasi Pusat/ Kementerian Sosial;
10. Sdr. K. MUSTA'IN : Bupati Tuban ;
11. Sdr. MUNTOHA : Kepala Djawatan Pendaftaran Tanah/Kementerian Kehakiman;
12. Sdr. SUMARTOJO : G.T.I. Djakarta;
13. Sdr. S. SARDJONO : B.T.I. Djakarta;
14. Sdr. ABDUL WASIT NOTOJUWONO : S.T.I.I. Semarang;
15. Sdr. BAMBANG SUNARDHI : Ketua Organisasi "Paratani" Jogjakarta.

3. Panitya Agraria berkedudukan di Ibu-kota Negara (Djakarta).

KELIMA : Dengan tidak mengurangi ketentuan tersebut dalam pasal-pasal V dan VI keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No.100/PM/1954, biaja untuk keperluan Panitya Agraria tersebut dibebankan kepada Anggaran Belandja Kementerian Agraria, mata anggaran 3A.7.2.15.
Untuk pembiajaan perdjalanan anggota Panitya berlaku aturan dari Djawatan Perdjalanan Negeri golongan I.

Ditetapkan di Djakarta
pada tanggal 14 Djanuari 1956.

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Soekarno.

SUKARNO.

MENTERI AGRARIA,

GUNAWAN.

Gambar 3. Daftar nama-nama Panitia Urusan Agraria 1956 yang tertera dalam Keputusan Presiden No. 1 Tahun 1956. Sumber: Arsip Nasional RI.

Seperti pada panitia sebelumnya, perubahan-perubahan atau pergantian personil juga terjadi dalam kepanitiaan ini. Atas permintaan sendiri, Kyai Mustain berhenti sebagai anggota dan digantikan oleh Mr. A.S. Soripada, pengacara di Pontianak.[52] Demikian pula Mr. Moh. Nasroen digantikan oleh I.J. Kasimo dari Partai Katolik[53] dan terakhir A.J. Roeslan yang mengundurkan diri karena pensiun digantikan oleh Syahruddin Sutan Pamuntjak perwakilan dari petani.[54] Diluar 15 anggota masih terdapat sekretariat yang diisi oleh para pegawai dari biro Perundangan-undangan Urusan Politik dan Perencanaan serta Sekretariat kementerian sebagai pembantu sekretaris. Tentang posisi ketua yang dijabat oleh Sekretaris Jenderal Kementrian Agraria dimaksudkan supaya pekerjaan Panitia Agraria berada langsung di dalam kontrol sekaligus pengawasan pimpinan kementeria. Tentu saja persoalan koordinasi menjadi lebih mudah, apalagi dalam Keppres tersebut segala pendanaan yang dikeluarkan oleh panitia dibebankan kepada anggaran Kementerian Agraria.

Panitia Agraria memiliki beberapa pedoman untuk melakukan kerja-kerja yang telah disampaikan oleh ketua dalam suratnya kepada para anggota tanggal 31 Januari 1956 No. 2/PA/56. Pedoman dimaksud adalah:

1. Bahwa pangkal haluan daripada Undang-Undang Pokok Agraria haruslah Undang-Undang Dasar kita;
2. Bahwa haruslah dihasilkan suatu rencana nasional yang dapat juga memenuhi kebutuhan *internasional economisch verkeer* (perdagangan internasional);
3. Bahwa harus diupayakan supaya hak-hak tanah menurut hukum Barat diganti;
4. Bahwa akibat konversi hak-hak tersebut jangan sampai menggoncangkan *economisch verkeer*;

[52]Mengenai pergantian ini lihat Keppres No. 81 tahun 1956, 21 Maret 1956.

[53]Lihat Keppres No. 147 tahun 1956, 7 Agustus 1956.

[54]Lihat Keppres No. 187 tahun 1956, 28 November 1956.

5. Bahwa perundang-undangan nasional harus menjamin harga *econimisch* dari tanah dalam masyarakat.

Lima pedoman di atas yang menjadi pegangan panitian dalam merumuskan pekerjaan yang menjadi tangungjawab dalam komisi-komisinya yang kemudian dibentuk Panitia-panitia *adhoc*. Panitia *adhoc* I dengan anggota Soemartojo (ketua), Moentoha dan Moh. Nasroen. Tugas panitia *adhoc* I merumuskan dasar-dasar Undang-undang Pokok yang kemudian hasilnya dilaporkan pada panitia: Pasal-pasal dari UUDS yang akan dipakai sebagai dasar penyusunan UUPA yanitu Pasal 25 ayat 2, Pasal 26, 35, 37, 38, dan Pasal 131; soal-soal itulah yang perlu dimuat di dalam UUPA dengan disempurnakan sistematikanya. Bersamaan dengan dibentuknya Panitia adhoc I juga dibentuk Panitia adhoc II yang awalnya beranggotakan 3 orang, Mr. Soekanto (ketua), Mr. Soepangkat, dan S. Sardjono. Panitia ini awalnya bertugas menyusun penjelasan dan mengajukan saran-saran kepada Panitia agraria mengenai persoalan nomor 2-5 pedoman di atas. Namun kemudian tugasnya diperluas sampai pada menyiapkan segala sesuatu untuk memungkinkan disusunnya RUUPA. Karena perluasan tugas inilah kemudian jumlah anggota panitia adhoc II ditambah dengan SInggih Praptodihardjo, Soemartoyo, Moentoha, Mr. A.S. Soripada, Abdoelwasit Notojoeono, dan I.J. Kasimo. Hasil-hasil kerja panitia adhoc II ini disampaikan kepada panitia dalam 7 buah laporan.

Laporan yang disampaikan oleh panitia *adhoc* II mengenai sistematika UUPA serta hal-hal yang perlu diatur di dalamnya yaitu:

1. Penggunaa tanah dan fungsi sosial ekonomi;
2. hak atas tanah (hak milik, hak usaha, hak bangunan, hak-hak lain yang tidak disebut di atas menurut hukum adat baik diseluruh Indonesia aupun setempat);
3. Kekuasaan daerah-daerah swatantra untuk menggunakan tanah di daerahnya;
4. Konversi hak-hak baru;
5. Hak negara atas tanah;

6. Pemindahan hak atas tanah.
7. Dan terakhir laporan yang ke-7 yang dilaorkan pada bulan Desember 1956 diserati dengan rumusan Rancangan Undang-Undang Pokok Agraria beserta penjelasannya untuk disetujui oleh Panitia Agraria

Secara resmi, Desember 1956 RUUPA diajukan ke Panitia Agraria untuk mendapatkan persetujuan. Akan tetapi, menurut panitia sendiri masih perlu ada beberapa yang perlu disempurnakan. Atas permintaan panitia juga kemudian dibentuk Panitia Perumus RUUPA dengan Keputusan Menteri agraria, No. Sk. 62/Ka, 26 Maret 1957. Para perumus terdiri atas pejabat-pejabat daru urusan politik agraria, yaitu:

1. Singgih Praptodihardjo (Kepala Urusan Politik Agraria dan Perencanaan, sebagai ketua);
2. Boedi Harsono (Wakil kepala Biro Perundang-undangan, anggota);
3. Herman Wiknjo Broto (Biro Perundang-undangan, sekretaris).

Adapun Panitia Perumus di atas bertugas "merumuskan dan menyusun Rencana Undang Undang Pokok Agraria, berdasarkan hasil Panitia Negara Urusan Agraria, dengan mengadakan perubahan-perubahan dan tambahan-tambahan yang menurutnya perlu".

Hasil kerja tim perumus adalah melakukan beberapa perubahan, penambahan, dan penghapusan baik mengenai isi maupun susunan redaksinya dan sistematikanya. Penghapusan beberapa pasal dari Panitia *adhoc* II yang dianggap ada ketentuan-ketentuan yang tidak perlu lagi ditempatkan dalam suatu undang-undang, karena memuat perumusan pengertian-pengertian umum yang sudah cukup dikenal artinya dalam pelajaran hukum. Ada juga ketentuan-ketentuan yang dipandangnya tidak sesuai dengan tujuan undang-undang pokok, seperti ketentuan yang masih menyebut-nyebut hak tanah menurut hukum adat, sebab dengan demikian akan tetap berlangusng dualisme

hukum dalam hukum tanah, padahal yang dikehendaki unifikasi.[55] Hasil kerja tim perumus disampaikan pada tanggal 1 Juni 1957 disertai dengan beberapa memori penjelasan. Hasil pekerjaan tim perumus tersebut disetujui oleh Panitia Agraria dan diajukan kepada Menteri Agraria dengan surat Ketua Panitia tanggal 6 Februari 1958 No. 1/PA/1958. Setelah mengalami beberapa perbaikan kemudian RUUPA oleh Menteri Soenarjo diajukan kepada Dewan Menteri pada tanggal 14 Maret 1958 dan disetujui oleh Dewan Menteri dalam sidangnya yang ke-94 pada tanggal 1 April 1958. Kemudian diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat dengan Amanat Presiden tanggal 24 April 1958 No. 1307/HK.[56] Pasca itu pula Panitia Agraria yang sudah bekerja lebih kurang 2 tahun kemudian dibubarkan lewat Keppres No. 97/1958.[57]

Dalam laporannya, *Majalah Agraria* membuat penjelasan awal tentang isi dari Rancangan UUPA yang akan diajukan oleh Kementerian Agraria kepada publik pada pertengahan 1958. Dikutip dari majalah tersebut, sebagaimana undang-undang lainnya, Undang-undang Pokok Agraria yang rancangannya disajikan dalam majalah ini ditetapkan dalam bentuk suatu keputusan Presiden Republik Indonesia disertai sebuah memori-penjelasan resmi. Keputusan itu berisi dua bagian, yakni bagian pertimbangan (*considerance*) yang memuat ragam alasan yang mendorong dibuatnya undang-undang itu, sedang bagian lainnya merupakan penetapan (*dictum*) yang berisi undang-undangnya sendiri, dalam hal ini Undang-Undang Pokok Agraria. Resminya tiap Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara RI, sementara penjelasan resminya dimuat terpisah dalam Tambahan Lembaran Negara RI. Dalam Majalah ini kedua naskah itu disajikan secara terjalin supaya pembaca mudah memahaminya. Lalu, untuk membedakan yang satu dari yang lainnya Rancangan UU-nya

[55]"Ichtisar...*Op.Cit*., hlm. 81-84.

[56]"Ichtisar...*Op.Cit*., hlm. 84.

[57]Terkait tentang keberadaan Panitia Urusan Agraria setelah selesai melakukan tugasnya telah dibubarkan oleh Presiden Sukarno dengan Keppres No. 97 tahun 1958, tanggal 6 Mei 1958. Hal itu karena tugas dan tanggung jawabnya sudah dianggap selesai dan tidak diperlukan lagi, dan proses berikutnya adalah proses politik di parlemen yang menjadi wilayah Kementerian Agraria.

dicetak dengan huruf miring, sedangkan naskah penjelasannya dengan huruf biasa.[58]

Dalam tempo lebih kurang 13 bulan draft UUPA telah selesai dikerjakan oleh panitia dan segera akan diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia. Pada tangga 24 April 1958, draft UU diajukan ke DPR, namun karena "gonjang ganjing" politik, 5 Juli 1959 Presiden mengeluarkan Dekrit menandai kembalinya UUD 1945.[59] Maka *draft* UUPA ditarik kembali dari DPR, sebab dalam *draft* tersebut masih menggunakan rujukan UUDS/1950, selain tentu saja rancangan rancangan ini masih mendapat beberapa masukan dari para pakar, hingga akhirnya ditarik kembali. Masukan yang penting dalam catatan sejarah perjalanan RUUPA adalah masukan dari Seksi Agraria Universitas Gadjah Mada (UGM).

Menurut Arizona, "UGM telah memberikan sumbangsih penting bagi perkembangan hukum agraria nasional melalui Seksi Agraria yang diketuai oleh Notonagoro yang dibantu oleh Iman Soetiknjo. Keterlibatan lembaga ini bermula pada tahun 1958 ketika Kementerian Agraria mengadakan Seminar Agraria di Tretes Jawa Timur. Seminar tersebut diadakan atas saran dari Presiden Sukarno yang menghendaki agar Rancangan UUPA yang telah dihasilkan oleh Panitia Negara Urusan Agraria tahun 1958 mendapat masukan dari perguruan tinggi. Menteri Agraria menyampaikan kepada Seksi Agraria UGM pada 4 Juli 1958 No. Unda 1/3/10 meminta Seksi Agraria UGM untuk menelaah RUUPA "Sebagai bahan obyektip dari sudut ilmu pengetahuan. Seksi kemudian diminta membuat perbaikan RUUPA dengan mengubah

[58]"Sekadar Uraian tentang Sistematik dari Rancangan Undang-undang Pokok Agraria", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958, hlm. 85-104.

[59]RUUPA pertama kali diajukan oleh menteri Soernarjo ke Dewan Perwakilan Rakyat sebelum Dekrit Presiden Sukarno, 9 Juli Soenarjo digantikan oleh Menteri Sadjarwo yang kemudian melakukan beberapa perbaikan RUUPA sebelum kembali memasukan ke parlemen pada 1 Agustus 1960. Sekalipun situasi politik nasional tidak begitu mendukung, dan sepanjang 1956-1959 telah terjadi tiga kali pergantian kabinet, kelembagaan agraria mulai mapan dan tidak terpengaruh oleh situasi politik tersebut, hal itu karena struktur kelembagaannya sudah mulai mapan sejak keluarnya Keppres No. 5/1955.

sistematika maupun rumusan serta mengurangi dan menambah ketentuan yang ada dalam RUUPA rancangan Soenarjo".[60]

Sumbangan atau masukan dari Seksi UGM cukup besar dalam hal mempengaruhi landasan filosofisnya sebagai dasar pembentukan UUPA, hal itu memang menjadi konsentrasi Notonagoro yang sangat menekankan bahwa Pancasila harus mampu menjelma ke dalam nafas UUPA. Namun demikian, sumbangannya tidak saja persoalan dasar falsafah, Seksi UGM juga memberikan banyak masukan dalam naskah yang dihasilkan oleh Panitia Agraria yang dipimpin Soewahyo Soemodilogo tersebut.[61] Atas berbagai masukan para pakar itulah, RUUPA mengalami beberapa perubahan, termasuk juga harus menyesuaikan dengan UUD 1945 dan masukan-masukan lain hingga akhirnya muncul rancangan baru, rancangan Sadjarwo yang diajukan kepada DPR pada 1 Agustus 1960.[62]

Sejak diajukan untuk yang kedua kalinya, lebih kurang 1.5 bulan (tepatnya 14 September 1960), DPR sudah menyetujui keseluruhan isi dari draft UUPA, dan pada 24 September 1960 disahkan sebagai Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dikenal dengan UUPA.[63] Pengesahan UU ini sangat besar pengaruhnya kepada persoalan tanah di Indonesia, karena pemberlakuan hukum agraria baru telah mencabut dan membatalkan hukum kolonial yang berlaku sebelumnya, seperti penghapusan pasal

[60]Selengkapnya tentang masukan-masukan Seksi Agraria UGM, lihat Yance Arizona, *Op.Cit*., hlm. 62-65. Lihat juga Ahmad Nashih Luthfi, Razif, M. Fauzi, *Kronik Agraria Indonesia, Memperluas Imajinasi Lintas Zaman, Sektor dan Aktor*, Yogyakarta: STPN Press, 2010, hlm 56-57.

[61]Tentang masukan seksi UGM secara lengkap lihat Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdaarkan Pancasila*, Yogyakarta: Gama Press, 1983, hlm. 25-33.

[62]Sadjarwo, "Pidato Menteri Agraria di Depan DPRGR, 12 September 1960 Mengenai RUU Pokok Agraria". Sumber: Arsip Nasional RI. Lihat juga Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya,* Jilid I, Jakarta: Jambatan, 2008, hlm. 130.

[63]Sayang kami gagal menemukan risalah-risalah dari sidang-sidang di DPR, yang seharusnya tersimpan di Arsip Nasional, namun tidak/belum kami temukan. Menurut Iman Soetiknjo, Maret 1958 Seksi UGM telah dimintai oleh DPR masukan dalam sidang-sidangnya, bahkan menurutnya, ia sendiri yang langsung mengantarkan 300 bundel berkas pembahasan tentang RUUP dan penjelasan yang dibutuhkan oleh DPR, lihat Iman Soetiknjo, *Op.Cit*., hlm. 26.

domein, penghapusan dualisme hukum agraria, penentuan hanya WNI saja yang berhak sebagai subjek hak, dan penetapan batas maksimum.[64]

2. Kerja Menata Lembaga

Kerja kepanitiaan agraria adalah sebuah sistem sendiri yang "terpisah" dari aktivitas Kementerian Agraria dalam membangun dan menyiapkan lembaganya. Di luar persoalan penyusunan dan diskusi panjang draft UUPA, kerja-kerja kelembagaan agraria pada periode tersebut (1955-1960) cukup rumit, khususnya persoalan pembagian kewenangan. Sebelum UU No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria lahir yang kemudian menghasilkan tugas dan wewenang serta pelimpahan kewenangan, Kementerian Agraria sebagai lembaga tidak secara otomatis menangani semua persoalan agraria. Sebelum Kementerian Agraria terbentuk, semua persoalan agraria diurus di bawah Kementerian Dalam Negeri, kecuali bidang Pendaftara Tanah ada di bawah Departemen Kehakiman. Akan tetapi ketika Kementerian Agraria terbentuk pada bulan Maret 1955, bidang Pendaftaran Tanah tidak segera daimbilalih oleh Kementerian Agraria, dengan pertimbangan belum dimiliki alat kelengkapan yang memadai. Baru pada tahun 1957, lewat Keppres 190/1957 Jawatan Pendaftaran Tanah dipindahkan ke Kementerian Agraria yang diatur secara bersama. Dengan perpindahan tersebut, maka Keppres 55/1955 juga mengalami perubahan pada Bab II pasal 2 dengan menambahkan Jawatan Pendaftaran Tanah, yang sebelumnya Kementerian Agraria terdiri atas: Pusat Kementerian, Jawatan Agraria, dan Jawatan-jawatan dan organisasi lainnya yang akan ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Keputusan itu menambahkan satu point pendaftaran tanah pada Keppres 55/1955.[65]

Sebelum Keppres 190/1957 tentang pemindahan Jawatan Pendaftaran Tanah ke Kementerian Agraria, keluar Keputusan menteri

[64] *Pertanahan dalam Pembangunan Indonesia*, Jakarta: Departemen Dalam Negeri, 1982, hlm. 27.

[65] Lihat Mr. R. Soedargo, *Op.Cit*., hlm. 179 dan 229.

Agraria No. Sk/35/Ka/1956 tentang Lapangan Pekerjaan dan Susunan Jawatan Agraria. Dengan keputusn menteri ini kemudian lahir kantor-kantor Jawatan Agraria baru di daerah povinsi, kabupaten dan kota di banyak daerah. Kemudian disusul Kepmen Agraria No. Sk/50/tahun 1958 tentang Susunan Jawatan Pendaftaran Tanah. Tentang peralihan tugas dan wewenang kepada Kementerian Agraria di daerah-daerah dilakukan melalui: pertama, semua tugas dan wewenang agraria dialihkan dan dipusatkan kepada Kementerian Agraria. Dengan adanya ketentuan Pasal 4 UU No. 7 1958 maka diberikan kemungkinan untuk melaksanakan peralihan itu daerah demi daerah. Kemudian menurut keperluan dan dengan mengingat pertumbuhan kelengkapannya Menteri Agraria dapat menunjuk badan-badan penguasa (misalnya daerah-daerah otonom, jawatan dan lain sebagainya) dan pejabat-pejabat dari Kementerian Agraria untuk melakukan tugas-tugas dan wewenang tertentu.[66]

Pasca lahirnya UUPA 1960, Kementerian Agraria semakin disibukkan dengan mengerjakan dan menyelesaikan persoalan-persoalan pertanahan. Kurang dari satu bulan setalah UUPA disahkan, Menteri Agraria sudah mengeluarkan Permenag No. 2 Tahun 1960 tanggal 10 Oktober 1960 tentang Pelaksanaan UUPA. Di dalam Peraturan Menteri ini diatur secara detail beberapa persoalan tanah, diantaranya: Peraturan Pendaftaran tanah, Peraturan Konversi Hak-hak Barat, dan Hak Tanggungan. Tiga persoalan pokok inilah yang harus diurus oleh Menteri Agraria karena menyangkut hak-hak tanah di seluruh Indonesia. Pengaturan konversi yang begitu rumit membutuhkan peraturan yang detail, termasuk juga Hak Tanggungan yang dianggap penting bagi masyarakat. Pendaftaran tanah tidak bisa berjalan dengan semestinya jika persoalan subjek hak dan cara-cara merubahnya tidak segera diselesaikan, sebab di dalam UUPA hanya mengatur secara umum. Untuk itulah, Kementerian Agraria dalam

[66]"Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 4 Juli 1958, hlm. 130-131.

periode ini menjadi lembaga kementerian yang memiliki beban berat untuk menyelesaikannya.

Beruntung ketika Kementerian Agraria dibentuk dan kemudian Mendagri menyerahkan tugas Agraria kepada Kementerian Agraria tanggal 25 Januari 1956, lalu pada tanggal 27 Februari 1956 Menteri Agraria melalui Keputusan Menteri Agraria No. SK.36/Ka. 1956 telah memulai membentuk Kantor Inspeksi Agraria di daerah provinsi, Kantor Pengawas Agraria di Karesidenan, dan Kantor Agraria Daerah di tingkat II/kabupaten/kota.[67] Sampai dengan Januari 1961, Kementerian Agraria telah berhasil membentuk ratusan kantor di daerah baik provinsi maupun kabupaten kota.[68] Keberadaan lembaga ini di tingkat daerah sangat membantu begitu UUPA telah di sahkan. Artinya persiapan yang dilakukan oleh Mendagri pada tahun 1951 membentuk Kantor Urusan Agraria tinggal diserahkan kepada Kementerian Agraria yang baru setelah disesuaikan dengan struktur lembaga agraria yang baru.

Kerja berikutnya adalah mengeluarkan Undang-undang No. 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hah-Hak Atas Tanah dan Benda-benda yang ada di Atasnya, lalu keluar PP 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah untuk mengoperasionalkan dan melengkapai Permenag No. 2 Tahun 1960. Peraturan Pemerintah 10/1961 merupakan

[67]Pada tahun 1951, mendagri telah membentuk Kantor Agraria di tingkat daerah dengan nama Kantor Urusan Agraria, di bawah Kementerian Agraria berubah menjadi Kantor Agraria, Kantor Inspeksi Agraria, Kantor Pengawas Agraria. Lihat Surat Keputusan Menteri Agraria No.Sk.35....(dst)/Ka. 27 Februari 1956.

[68]Lihat data selengkapnya Kantor Inspeksi, Kantor Pengawas, dan Kantor Agraria Daerah... Lihat Mr. R. Soedargo, *Op.Cit*., hlm. 221-228. Dalam Keputusan Menteri Agraria No. S.K. 35/1956 dijelaskan tugas Kantor Ispeksi Agraria Provinsi memilik tugas: Membantu Gubernur melaksanakan wewenang yang menurut Undang-undang dan peraturan telah diberikan kepadanya dan melakukan pengawasan terhadap Kantor-kantor Pengawas Agraria di Karesiden dalam daerah provinsi bersangkutan. Kantor Inspeksi dipimpin oleh seorang Kepala Inspeksi Agraria Provinsi. Sementara Kantor Pengawas memiliki tugas: membantu residen yang bersangkutan untuk melaksanakan wewenang yang menurut undang-undang dan peraturan yang diberikan kepadanya dan mewakili jawatan dalam melaksanakan tugasnya, serta melakukan pengawasan terhadap Kantor-kantor Agraria Daerah tingkat I/II dalam daerah karesidenan yang bersangkutan. Terakhir tugas Pimpinan Agraria Daerah: membantu bupati/kepala daerah kebupaten/kota untuk melaksanakan wewenangnya menurut undang-undang dan peraturan yang diberikan dan mewakili jawatan dalam melaksanakan tugasnya.

nyawa dari kerja-kerja lembaga agraria di bidang pendaftaran tanah di daerah. Untuk hal ini sedikit lebih mudah karena pada tahun 1958 Menteri Agraria sudah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria No. Sk/50/Ka tahun 1958 tentang Susunan Jawatan Pendaftaran Tanah. Kehadiran PP 10/1961 sudah langsung bisa dikerjakan karena perangkat kelembagaannya sudah tersedia. Penting untuk dipahami, sekalipun Keppres No. 55/1955 sudah menyebut tentang pendaftaran tanah namun prakteknya tidak serta merta pendaftaran tanah bisa dilakukan oleh Kementerian Agraria, hal itu disebabkan karena jawatan pendaftaran tanah masih berada di bawah Departemen Kehakiman. Sejak dikeluarkannya Keppres No. 190/1957 barulah disatukan ke dalam Kementerian Agraria.

Menurut Boedi Harsono, jawatan pendaftaran tanah tidak mudah dilakukan oleh daerah karena sifatnya yang rumit dan harus dilakukan secara hati-hati. "*Eigendomskadaster* harus dilakukan secara teliti untuk mencapai kepastian hak atas tanah. Perlu diketahui dan dapat ditetapkan dengan teliti dan tepat batas-batas dan luas tanah yang bersangkuta. Untuk kepastian hukumnya perlu pula ada kepastian siapakah yang berhak atas tanah itu. Berhubungan dengan itu maka *eigendomskadaster* memerlukan keahlian dan peralatan yang jauh lebih sempurna, karena tujuannya adalah untuk kepastian hukum".[69] Karena kerumitan dan dibutuhkan keahlian itu pula, pendaftaran tanah setelah terbit peraturan menteri tentang tata cara pendafataran tanah pada tahun 1959 belum bisa dilakukan secara luas, sebab dibutuhkan tenaga yang memadai untuk mengerjakannya.

Sebelum Peraturan Menteri Agraria No. 10 tahun 1958 TLN No. 1885 keluar, perdebatan tentang pendaftaran tanah ada pada *eigendomskadaster* dan *fiscaalkadaster.* Pendaftaran tanah masih dilihat semata dari tujuannya untuk menentukan cara dalam melakukannya. Kadaster fiskal yang sudah dilakukan bertujuan untuk pemungutan pajak tanah, dahulu dikenal dengan pajak bumi

[69]Boedi Harsono, "Memperkenalkan Kementerian Agraria" (habis), *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 2 Mei, 1958, hlm. 42.

(*landrente-Jawa-Madura, kecuali Yogyakata-Surakarta, Bali, Lombok dll.*). Pendaftaran untuk fiskal tidak perlu dilakukan secara teliti karena tujuannya hanya agar pajak itu dibayar dan bisa ditetapkan secara seimbang dan merata. Tidak jadi soal apakah yang membayar pajak itu pemilik yang sebenarnya atau bukan, termasuk apakah pembayar pajak menempati tanahnya atau tidak.[70]

Sebelum keluar PP 10/1961, tata cara pendaftaran tanah sesuai aturan kadaster yang benar telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 tahun 1959 TLN, No. 1884 tentang Pedoman Tata Kerja tentang Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah, kemudian disusul Peraturan Menteri Agraria No. 10 tahun 1958 TLN No. 1885 tentang Tanda-tanda Batas Tanah Milik, lalu Peraturan Menteri Agraria No. 13 tahun 1959 TLN No. 1944 tentang Tata Kerja Mengenai Pengukuran dan Pembuatan Peta-peta Pendaftaran, dan Peraturan Menteri Agraria No. 14 tahun 1959 TLN No. 1945 tentang Pembukuan Tanah.[71] Semua aturan Menteri ini menginduk pada Keppres No. 55/1955 dan merujuk pada aturan hukum kadaster yang digunakan oleh Belanda. Oleh karena itu setelah UUPA lahir, PP 10/1961 yang mengatur pendaftaran tanah telah merujuk pada hukum tanah nasional.

Diantara tahun 1961-1965, setelah terbit PP 10/1961, kebutuhan tenaga spesifik untuk mengurus *eigendomskadaster* (penaftaran tanah) menjadi sangat penting. Menyitir pendapat Boedi Harsono, pada akhir 1950an telah terbit peraturan menteri Agraria yang mengatur pendaftaran tanah sebelum UUPA lahir, namun menjadi persoalan karena tidak dimiliki tenaga ahli yang memadai untuk mengerjakan pendaftaran tanah, begitu juga setelah PP di atas lahir semakin dibutuhkan Sumber Daya Manusia untuk secara cepat mengerjakan pendaftaran tanah. Pada periode tersebut hanya Jawa dan Madura yang bisa menyelenggarakan *eigendomskadaster,* luar Jawa masih belum bisa dilakukan.

---

[70] *Ibid.,* hlm. 42-43.

[71] Mr. R. Soedargo, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Jilid II, Bandung: N.V. Eresco Dj. Eusaulum 1, 1962, hlm. 872-922.

Persoalan utama tentu pada keberadaan SDM yang dimiliki oleh kementerian. Kebutuhan SDM dalam pendaftaran tanah sangat spesifik sehingga dibutuhkan pula pelatihan secara khusus. Dengan logika itu, pada tahun 1963 kemudian dibentuk/didirikan Akademi Agraria di Yogyakarta lewat Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.36/KA/1963 pada tanggal 24 September 1963 dengan Jurusan Agraria. Menteri Pertanian dan Agraria menggadeng Universitas Gadjah Mada untuk mewujudkan pendidikan tersebut dengan ditandatangani Piagam Kerjasama pada tanggal 10 Oktober 1963. Kurang dari satu tahun kemudian, 5 Mei 1964 melalui Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. 136 Kamp/1964, didirikan pula Akademi Agraria Semarang dengan Jurusan Pendaftaran Tanah.[72] Sampai laporan ini selesai, penulis belum berhasil menemukan dokumen terkait pendirian lembaga ini, akan tetapi pendirian ini sejalan dengan logika di atas, yakni kebutuhan SDM untuk melakukan percepatan dalam rangka pendaftaran hak atas tanah bagi masyarakat yang berbasiskan pada hukum nasional. Momentum kehadiran UUPA dan PP 10/1961 direspon dengan segera membangun infrastruktur kelembagaan agar persoalan hak atas tanah segera bisa di atasi.

Kembali ke penataan kelembagaan, setelah terbit PP 10/1961, kerja besar berikut yang dilakukan oleh Kementerian Agraria adalah merumuskan kebijakan tentang Landreform. Sebelum UUPA di tetapkan, pembicaraan Landreform sudah sering dilakukan oleh para pakar. Singgih Praptodihardjo jauh hari sudah mewacanakan ide dan gagasannya tentang rencana Landreform, diantaranya gagasan bagi hasil, persewaan tanah, hak tanah bagi transmigrasi, penetapan batas minimum luas hak milik, pencabutan hak, pengaturan tentang keadilan dan efisiensi ekonomi, dan pengaturan yang mengarahkan

[72] Lihat Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.36/KA/1963 pada tanggal 24 September 1963 dan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. 136 Kamp/1964 tanggal 5 Mei 1964. Lihat juga Sutaryono, Tarli Nugroho, Irfan Afifi, "Ilmu Agraria Lintas Disiplin: Tinjauan Filsafat Ilmu," Laporan Penelitian Sistematis PPPM-STPN 2014, Yogyakarta: PPPM-STPN, 2014.

usaha bersama sukarela. Begitu juga dengan Soejono Sastrodimedjo yang memetakan perkembangan Landreform secara detail.[73]

Sebagaimana dimanatkan dalam UUPA, Landreform merupakan perintah UU yang harus segera dijalankan, baik pengelolaan tanah pertanian dan non pertanian dalam konteks kelebihan maksimum, tanah *absente*, keorganisasian Landreform (Panitia Landreform), pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti rugi, dan penetapan luas tanah untuk tanaman tertentu. Kesemua itu berhasil dirumuskan dalam era Kementerian Agraria dalam tempo di bawah dua tahun, baik produk UU maupun PP, dan Peraturan Menteri. Tentu saja masih banyak yang lain yang belum diatur termasuk pengadilan Landreform yang baru muncul dalam UU No. 21 tahun 1964.

Terkait dengan UUPA dan Landreform, Menteri Agraria Sadjarwo menyampaikan pidato yang cukup menarik di depan DPRGR ketika memberikan hak jawab dalam rangka RUU Pokok Agraria. Sebelumnya didahulu pidato Soekarna pada 17 Agustus yang menyebutkan "rencana pengesahan UUPA 1960 dianggap sebagai kemajuan paling penting dalam revolusi Indonesia."[74] Pidato Sadjarwo yang diucapkan pada tanggal 12 September 1960, menjelang perolehan persetujuan Angota Dewan Perwakilan atas RUUPA. Sadjarwo mengemukakan betapa pentingnya UU ini dan gagasan tentang Landreform yang akan segera dijalankan setelah disahkan UUPA. Tak lupa bahwa kerja-kerja lobi sebagai proses politik terhadap anggota DPRGR menjadi kunci keberhasilan RUU ini lolos di dewan, dari situ pula Sadjarwo memberikan ucapan secara khusus kepada utusan golongan dan kelompok lain atas sikap dan kerja samanya sehingga berhasil mendapat persetujuan. Berikut bagian dari cuplikan pidato Menteri Agraria Sadjarwo:

---

[73]Singgih Praptodihardjo, "Beberapa Pokok Fikiran Mengenai Landreform dalam Hubungannya dengan Pembangunan Masyarakat Desa (Community Development di Indonesia)", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 4 Juli 1958, hlm. 119-120, lihat juga Soejono Sastrodimedjo, "Perkembangan Landreform", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 1 Januari 1962, hlm. 4-14.

[74]Noer Fauzi Rachman, *Land Reform dari Masa ke Masa. Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*, Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2011, hlm. 14.

"Dua minggu persis RUU ini melewati jalan prosedur baru dari DPRGR yang penuh dengan rintangan-rintangan dan kesukaran-kesukaran yang kadang-kadang sampai mencapai klimaksnya, tetapi yang selalu dijiwai oleh semangat gotong royong dan toleransi yang sebesar-besarnya, yang membuktikan kebesaran jiwa Saudara-saudara yang terhormat, yang mewakili golongan-golongan masing-masing, ialah golongan nasional, golongan Islam, golongan Kristen/Katolik, golongan komunis, dan golongan karya. ... Perjuangan perombakan Hukum Agraria Kolonial dan penyusunan Hukum Agraria Nasional berjalan erat dengan riwayat perjuangan bangsa Indonesia. Itulah sebabnya, Landreform di Indonesia sulit dipisahkan dengan Revolusi Nasional Indonesia. Tujuan Landreform, mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah; menegaskan melaksanakan prinsip Tanah Untuk Tani agar tidak terjadi spekulasi dan pemerasan; menguatkan dan memperluas hak milik atas tanah bagi warga negara; mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara masif; meningkatkan produksi nasional dan mendorong terselenggarakannya pertanian yang intensif secara gotong royong. Dalam menyelenggarakan Landreform, pemerintah membuka tanah-tanah baru dan mensinkronkan dengan perkembangan industri dan transmigrasi. Pemerintah akan mengadakan redistribusi tanah yang kelebihan kepada petani dengan kompensasi, selain melindungi tanah untuk usaha keagamaan dan sosial.... Pemerintah berpendapat bahwa bumi, ruang angkasa, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan kepada rakyat Indonesia. Maka, pemerintah wajib mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan itu. Harus dijauhkan pula pikiran yang hendak mempertahankan wilayah bagi golongan sendiri. Dalam rencana Undang-undang Agraria, hukum adat dijadikan dasar utama. Tetapi hukum adat merupakan hasil perkembangan yang dipengaruhi politik kolonial, sehingga masih ada hukum adat yang menguntungkan golongan kecil. Nantinya, hukum adat ialah hukum adat yang berinti azas gotong royong, mengindahkan hukum agama, dan menyesuaikan dengan zaman. Dari pembicaraan terdahulu, tampak jiwa dan

suasana baru yang menunjukkan hasrat mengamalkan azas gotong royong. Dengan penuh keyakinan bahwa rencana U.U. Pokok Agraria yang diperbaharui dan disampaikan kepada DPR GR memperoleh persetujuan bulat. Dengan demikian, Indonesia punya dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan Landreform."[75]

Cita-cita besar Sadjarwo dan para pendiri negara atas gagasan tentang Landreform "nyaris dijalankan", bahkan beberapa produk hukum terkait hal tersebut telah banyak dikeluarkan. Kementerian Agraria sebagai sebuah lembaga telah berhasil menterjemahkan UUPA dalam aturan-aturan yang cukup detail, mulai dari tanah *absente*, kelebihan maksimur, yayasan pendanaan/skema pembiayaan, dan pola pembayaran/ganti rugi. Sampai tahun 1962 saja, Kementerian Agraria sudah berhasil mengeluarkan produk hukum terkait dengan Landreform sebanyak 13 buah (UU, PP, Peraturan Menteri/Surat Keputusan Menteri).[76]

Di Jawa, pembentukan panitia Landreform relatif berjalan dengan cepat, misalnya di Klaten, Jawa Tengah, sebagaimana studi Soegijanto Padmo pada tahun 1962. Menurut Soegijanto, bupati Klaten sudah membentuk panitia Landreform sampai tingkat desa, termasuk menjalankan dan bagaimana mempraktikan Landreform di desa.[77] Beberapa persoalan memang muncul terkait kebijakan Landreform, diantaranya konflik yang berbasis pada ideologi politik, akan tetapi gagalnya Landreform bukan pada persoalan pilihan-pilihan ideologi semata, tetapi sebagai konsekuensi pertarungan yang tajam di pentas politik sepanjang 1950-1965, sehingga tidak kondusif untuk menyelenggarakan program pemerintah.

---

[75]Pidato Menteri Agraria Sadjarwo di DPRGR pada 12 September 1960 Mengenai RUU Pokok Agraria, Sumber: Arsip Nasional RI.

[76]Selengkapnya lihat "Peraturan-peraturan yang telah Dikeluarkan oleh Departemen Agraria", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 1 Januari 1962, hlm. 15-17. Lihat juga pidato Sadjarwo mengobarkan landreform dan revolusi, "Pelaksanaan Landreform sebagai Bagian Mutlak dari pada Revoluai dan Menjelaskan Sandang Pangan", ceramah J.M. Menteri Koordinator Kamparemen Pertanian dan Agraria Sadjarwo S.H. pada Kader-kader Revolusi, tanggal 9 September 1964.

[77]Soegijanto Padmo, *Land Reform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959-1965*, Yogyakarta: Media Presindo-KPA, 2000, hlm. 104-107.

Saat upaya pemerintah menjalankan Landreform memang diakui menimbulkan situasi yang memanas. KH. Idham Chalid dalam pandangannya mengemukakan memang terjadi kisruh antar kelompok di pedesaan, "gontok-gontokan" antarakelompok mengenai tanah terjadi, bahkan tanah wakaf ikut menjadi persoalan. Atas situasi itu, Idham menyarankan agar pemerintah mengadakan penyelidikan dan mengambil tindakan. "Negara dan revolusi lebih penting daripada membela dua tiga orang penghalang program revolusi".[78] Pemicu persoalan di tingkat desa memang sudah tampak sejak awal dijalankan program Landreform, yakni menyangkut cara pandang salah satu kelompok terhadap sebuah aturan. Dalam pandangannya, DN. Aidit menyatakan bahwa "sebelum 1962 timbul banyak konflik tanah di pedesaan. Namun sesudah akhir tahun 1963 kaum tani tidak boleh dipersalahkan lagi. Sebab, menurut Peraturan Pemerintah di Jawa, Madura, Bali tahun 1963 Landreform sudah harus selesai. Jika belum, tuan tanah harus ditahan. Ketegasan adalah hal penting dalam menjalankan Landreform. Kaum tani tidak bisa salah, tuan tanah yang salah".[79] Setidaknya, cara pandang ini memberi andil dalam persoalan konflik di desa-desa akibat dari rencana dijalankannya Landreform oleh pemerintah.

Sekalipun gagal dijalankan oleh Sukarno, sampai tahun-tahun pasca 1965, Landreform masih tetap menjadi persoalan menarik dibicarakan oleh pejabat-pejabat agraria, sekalipun pemerintahan berganti dan rezim berubah, ruang-ruang resmi negara masih mempidatokan Landreform dengan nyaring dan mempesona. Direktur Jenderal Agraria Daryono pada tahun 1982 dalam sambutan resmi menyampaikan, "Negara RI yang susunan perekonomiannya bercorak agraris, tanah akan memegang peranan utama dan pertama dalam rangka usaha meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Sebagai salah satu langkah untuk mewujudkan usaha

[78]"Pendapat K. H. Idham Chalid, mengenai Pelaksanaan Landreform", diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung Rapat Hari ke-2 tanggal 19 Januari 1965, Arsip Nasional RI.

[79]"Pandangan Saudara D.N. Aidit mengenai Pelaksanaan Landreform", Diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung rapat ke-2 tanggal 19 Januari 1965, Arsip Nasional RI.

tersebut dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh bangsa, maka pelaksanaan Landreform adalah merupakan salah satu syarat yang tidak boleh tidak harus dilaksanakan oleh bangsa Indonesia."[80] Semua rezim yang berkuasa pasca 1965 masih dengan semangat membicarakan Landreform, namun mereka tak semangat untuk mempraktikkannya, tentu dengan berbagai macam alasan pembenarnya.[81] Pidato Sukarno yang berapi-api ini tinggal kenangan, sebagaimana dikutip oleh Surachman:

> "Ketidakadilan sering menimpa kaum tani, juga penghisapan feodalisme dan kapitalisme. Maka harus memodernisasi Indonesia, dan nasib kaum tani diperhatikan. UUPA segera diselesaikan di Jawa, Madura dan Bali. Implementasi UUPA dan UUPBH agar sukses diambil langkah sebagai berikut: mengaktifkan Panitia Landreform segala tingkatan; tuan tanah yang jadi anggota harus diganti; Ketua panitia yang tak aktif diretool; Retooling personalia Jawatan Agraria; Dibentuk Pengadilan Landreform dengan mengikutsertakan kaum tani; Bertindak tegas bagi petugas yang menggelapkan tanah.[82]
>
> .... "Revolusi Indonesia tanpa Landreform sama saja gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong besar tanpa isi. Melaksanakan Landreform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari revolusi Indonesia. Gembar gembor tentang revolusi, sosialisme Indonesia, masyarakat adil dan makmur, amanat penderitaan rakyat, tanpa melaksanakan Landreform, adalah gembar bembornya tukang jual obat di pasar Tanah Abang atau Pasar senen".[83]

---

[80]Lihat Surachman, "Landreform Merupakan Kuntji untuk Memtjahkan Kesulitan Sandang Pangan Serta Kesulitan-kesulitan Ekonomi Keuangan", Bagian Pendidikan dan Pelajaran Kader Revolusi Dwikora, tt. Lihat juga *Bunga Rampai Landreform di Indonesia*, Jakarta: Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Agraria, 1982.

[81]Tentang kampanye dan sosialisasi landreform, lihat Majalah bulanan *Penyulu Landreform dan Agraria* yang diterbitkan oleh Yayasan Dana Landreform yang terbit sejak Juni 1966.

[82]Surachman, *Op.Cit*., hlm. 15-16.

[83]Surachman, *Op.Cit*., hlm. 2.

D. Dari Kementerian Agraria kembali [lagi] ke Dirjen Agraria: Kemajuan atau Kemunduran?

Sebelum peristiwa 1965 meletus, Menteri Agraria dalam rangka menata kelembagaan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria No. 1 Tahun 1964 dan No.1/1965, menetapkan tugas dan susunan pimpinan Departemen Agraria sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan Landreform dalam arti luas
2. Menyelenggarakan Likwidasi hak-hak dan sisa-sisa feodal atas tanah
3. Menyelengarakan land use planning
4. Menyelenggarakan penyelesaian pembangunan hukum agraria nasional
5. Menyelenggarakan administrasi dalam arti luas.
6. Sementara susunan Kantor Pusat Departemen :
7. Dewan Perancang Departemen Agraria
8. Biro Menteri
9. Direktorat hukum
10. Direktorak pengurusan hak-hak
11. Direktorat Landreform
12. Direktorat landuse
13. Direktorat Pengukuran Dasar dan areal Survey
14. Biro Perbekalan
15. Biro Tata Usaha

Sementara susunan organisasi di daerah sedikit berbeda dengan pusat, hanya memiliki:

1. Direktorat pendaftaran tanah
2. Lembaga penafsiran Potret Udara
3. Perusahaan (negara) pengukuran dan pemetaan.[84]

[84] *Pertanahan dalam ... Op.Cit.,* hlm. 34.

Struktur di atas setidaknya berlaku sampai Kementerian Agraria berubah menjadi Direktorat Jenderal Agraria di bawah Departemen Dalam Negeri. Pada periode lembaga tersebutlah setidaknya berhasil menggagas lahirnya UUPA dan Landreform yang menjadi warisan paling penting dalam persoalan pertanahan, sekalipun pimpinan Kementerian atau Dirjen silih berganti mengikuti jatuh bangunnya kabinet di dalam sistem pemerintahan parlementer.[85]

Menarik juga untuk mencatat nama-nama Menteri Agraria selama lebih kurang lima belas tahun berdiri sejak muncul pertama kali dalam sistem pemerintahan Indonesia (tahun 1951-1966), karena dari tangan mereka sebenarnya hal-hal besar lahir dan dikerjakan. Para menteri tersebut adalah:

1. Mr. Gondokusumo (1951-1952): Menteri Urusan Agraria, Kabinet Sukiman.
2. (1952-1953): Kabinet Wilopo, Kementerian Agraria ditiadakan.
3. Muhammad Hanafiah/I Gusti Gde Rake (1953-1955): Menteri Urusan Agraria, Kabinet Ali Sastroamidjoyo I
4. Mr. R. Gunawan (1955-1956): Menteri Urusan Agraria, Kabinet Burhanuddin Harahap
5. Prof. Mr. AA. Soehardi (1956-1957): Menteri Urusan Agraria, Kabinet Ali Sastroamidjoyo II
6. Mr. Sunarjo S.H. (1957-1959): Menteri Urusan Agraria, Kabinet Djuanda.
7. Mr. Sadjarwo SH. (1959-1960): Menteri Muda Urusan Agraria (Kabinet Juanda setelah kembali ke UUD 1945).
8. Mr. Sadjarwo S.H. (1960-1962): Menteri Urusan Agraria, Kabinet Kerja Sukarno
9. Mr. Sadjarwo S.H. (1960-1963): Menteri Pertanian dan Urusan Agraria, Kabinet Kerja Sukarno.

[85]Lihat rekaman media periode tersebut sebagaimana di gambarkan oleh A.A. Achsien. "Tjilaka Tiga-Belas.... Gambaran Politik Guram di Ibu Kota", bagian I, *Sin Min*, 6 Agustus 1951, lihat juga "Koreksi", *Nasional*, 4 Juli 1951.

10. R. Hermanses, S.H. (1964-1966): Menteri Urusan Agraria, Kabinet Dwikora Sukarno.
11. R. Hermanses SH., (April-Desember 1966): Deputi Menteri Kepala Departemen Agraria (Dirjen Agraria-Depdagri)

Dalam konteks organisasi, menurut Boedi Harsono, strukutur organisasi Kementerian Agraria pada tahun 1955-1965 disusun secara vertikal, begitu juga dengan Jawatan Pendaftaran tanah juga secara vertikal.[86] Penjelasan ini menarik karena kelembagaan agraria digagas secara vertikal sejak awal berdirinya, begitu juga pendaftaran tanah harus dikelola secara vertikal untuk menghindarkan penyelenggaraan pendaftaran secara berbeda-beda di tiap daerah. Tentu berbeda dengan kelembagaan agraria saat ini ketika muncul UU No. 32 tahun 2004 jo No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang tidak secara absolut mengatur persoalan pertanahan menjadi bagian kewenangan pemerintah pusat.[87] Akibat konsekuensi dari UU tersebut, apalagi perubahan kelembagaan menjadi kementerian bisa berakibat dilimpahkannya kewenangan pertanahan ke daerah.

Peristiwa 30 September 1965 telah merubah banyak hal dalam penataan persoalan agraria. Setidaknya gagasan tentang beberapa hal terkait langsung dengan persoalan tanah yang belum dijalankan menjadi semakin sulit dilaksanakan. Dari semua gagasan besar UUPA, Landreform adalah salah satu yang terdampak langsung atas peristiwa tersebut, apalagi isu tentang komunis di balik program Landreform. Sementara dibidang kelembagaan juga mengalami perubahan yang cukup signifikan akibat perubahan sistem politik nasional. Persoalan

[86]Boedi Harsono, "Memperkenalkan...*Op.Cit*., hlm. 46-47.

[87]Pasal 10 UU 23/2014 hanya memasukkan 6 persoalan yang secara absolut menjadi kewenangan pemerintah pusat, yakni: Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Monoter dan Fiskal Nasional, dan Agama. Sementara persoalan pertanahan tidak masuk dalam kewenangan pusat sehingga pembentukan Kementerian Agraria (2014) berkonsekuensi menyerahkan kewenangan pertanahan ke daerah, kecuali dengan tetap mempertahan kelembagaan seperti saat ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Kata badan (BPN) menjadi kunci pengelolaan tanah secara terpusat, karena sifat kelembagaan "Badan" masih memungkinkan dikelola secara vertikal.

agraria tidak lagi menjadi fokus negara untuk dikelola dan ditata secara tepat, sebab fokus utama rezim baru adalah "pembangunan".

Gambar 5. Upacara pelantikan Menteri-menteri Dwi Kora oleh Presiden Sukarno pada tanggal 2 September 1964 di Istana negara, antara lain Menteri Urusan Agrria, R. Hermanses, S.H.
Sumber: Koleksi Perpustakaan Nasional RI

Setelah hampir sebelas tahun lembaga agraria dibangun dengan mapan dan eksistensi lembaganya mulai kuat, justru dengan alasan yang bertolak belakang sebagaimana dahulu ketika dari Dirjen Agraria hendak dinaikkan menjadi Kementerian Agraria, kini alasan yang sebaliknya "penyederhanaan dan efisiensi". Kementerian Agraria dirubah menjadi Direktorak Jenderal Agraria dan Transmigrasi di bawah Departemen Dalam Negeri sebagaimana dituangkan dalam keputusan Presiden No. 63 tahun 1966, dan No. 64 tahun 1966. Keberadaan Agraria bersama Transmigrasi tidak lama karena masih dalam tahun yang sama Transmigrasi ditarik ke Departemen Veteran, Transmigrasi, dan Koperasi.

Pemerintahan Soeharto lewat Menteri Dalam Negeri mencoba merubah organisasi keagrariaan, lalu mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. UP.1/2/22-4186 1968 yang inti dari putusan tersebut adalah mengembalikan tugas pokok agraria ke dalam Kementerian Dalam Negeri. Keputusan itu berkonsekuensi pada perubahan-perubahan mendasar, walaupun pada periode awal hanya pusat yang mengalami perubahan, pada level provinsi dan kabupaten kota belum mengalami perubahan, masih seperti yang lama. Namun pososi tersebut ternyata menyulitkan kantor-kantor di daerah karena di pusat berbeda dengan di bawah, sehingga tahun 1970 Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden No. 54/1970, yang diantaranya dalam keputusan itu muncul organisasi baru yakni Direktorat Penelitian dan Pengembangan Pertanahan.

Pada masa-masa transisi ini, ada banyak perubahan yang dikeluarkan oleh Mendagri terkait persoalan agraria, yang pasti bertahan hanya dua struktur keorganisasian, yakni Pendaftaran dan Tata Guna Tanah. Dua ini selalu bertahan karena bukan menjadi bagian dari isu politik pertanahan secara langsung. Artinya Orde Baru melihat dua kelembagaan ini harus tetap ada apapun nama dan bentuk lembaganya.[88] Lalu kembali keluar Keputusan Mendagri No. 187 dan 188 tahun 1972 yang menyempurnakan struktur organisasi Direktorat Jenderal Agraria. Dalam keputusan ini, tugas pokok agraria tampak dikembalikan pada periode sebelum 1965, karena akan menata persoalan tanah dengan "Merencanakan dan menyelenggarakan segala usaha dan kegiatan di bidang keagrariaan". Kalimat ini menunjuk pada projek besar gagasan UUPA tentang Landreform dan penataan di bidang pertanahan.

Setelah keputusan itu, kembali Kemendagri mengeluarkan Keputusan No. 145/1969 untuk mengatur dan menyamakan antara pusat dan daerah agar bisa sejalan dengan gagasan penataan

[88]Tata Guna Tanah tetap eksis sebagai lembaga, bahkan mampu merumuskan Land Use dengan Seminar Tata Guna Sumber-sumber Alam pada tahun 1967. Lihat hasil-hasl seminar terbut, "Seminar Tata Guna Sumber-sumber Alam", Jakarta: Direktorat Land Use, Dirjen Agraria Kementerian Dalam Negeri, 1967.

pertanahan. Namun, keputusan itu sebelum bisa dijalankan sudah kembali ditarik oleh Kemendagri dengan Keputusan No. 88/1972. Tadinya keputusan sebelumnya mempertahan keberadaan Kantor Agraria warisan Kementerian Agraria sebelum 1965, namun dengan dicabutnya keputusan tersebut, Kantor Agraria di daerah menjadi Kantor Direktorat Agraria Provinsi, Kantor Sub Direktorat Agraria di kabupaten/kota. Praktis pola pertanggung jawabannya kepada bupati/walikota setempat.

Mulai tahun 1974/75 transisi kelembagaan mulai terbentuk secara rapi di bawah Kemendagri. Melalui Keppres No. 44 dan 45 tahun 1974 jo Keputusan Mendagri No. 94 tahun 1975, struktur organisasi Direktorat Jenderal Agraria kembali mengalami perubahan, yakni:

a. Direktorat Tata Guna Tanah
b. Direktorat Landreform
c. Direktorat Pengurusan Hak Atas Tanah
d. Direktorak Pendaftaran Tanah
e. Sekretariat Direktorat Jenderal Agraria

Sementera Direktorat Penelitian dan Pengembangan Pertanahan dihapus dari struktur kelembagaan. Kemudian di tingkat daerah berubah lagi namanya sesuai Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 133 tahun 1978 menjadi Direktorat Agraria Provinsi dan Kantor Agraria di tingkat kabupaten/kota.

Pada masa agraria di bawah Kemendagri pasca peristiwa 1965, sampai tahun 1982 telah dipimpin oleh empat Dirjen: Suyono (1967-1968); Basuki Racmat (care taker: 1968-1969); Abdurrahman Setjowibowo (1969-1978); Daryono (1978-1982). Karya terbesar pada periode ini adalah bidang Tata Guna Tanah, dan Landreform ala Orde Baru, yakni Transmigrasi. Direktorat Agraria mendukung penuh program transmigrasi dengan menata dan mengelola bidang pertanahannya.[89]

[89] *Pertanahan dalam ... Op.Cit.*, hlm. 36.

Bibliografi Beranotasi: Upaya Menemukan Kembali yang Terserak

Bab ini ingin menampilkan anotasi beberapa dokumen, buku, majalah, makalah dan naskah-naskah penting yang berhasil kami temukan. Tentu belum semua karena memang kami tidak menemukan semua dokumen yang seharusnya ada, dari dokumen-dokumen itu juga belum semua selesai kami baca dan pelajari. Akan tetapi berbagai dokumen ini cukup membantu dalam memahami proses dan dinamika perjalanan kelembagaan agraria. Sajian berbagai dokumen ini kami hadirkan dalam bentuk kronologis, akan tetapi karena sifat dokumen yang kadang saling terkait tidak bisa dengan mudah dibaca dan dipahami secara kronologis pula, sehingga terkadang harus kembali menelusuri kaitan antar dokumen tersebut. Namun dari semua itu, pembaca tetap dengan bebas memilih dokumen-dokumen sesuai kebutuhan, dan penulis hanya mencoba menampilkan dalam bentuk tahapan secara kronologis. Di luar semua itu, karena tidak semua dokumen berhasil ditemukan dan dianotasi, maka saran penulis adalah membaca kronologis deskripsinya lebih dahulu baru kemudian mencari di anotasi dokumennya. Diakhir setiap anotasi, sengaja kami berikan footnote dari naskah itu ditemukan dan dikoleksi supaya memudahkan para pembaca yang ingin menelusuri kembali.

Surat Kementerian Dalam Negeri Jogjakarta kepada Paduka Yang Mulia Presiden di Jogjakarta No.H 15/3/7, tanggal 28 April 1948 Perihal Pembubaran Panitia Tanah Conversie dan Pembentukan Panitia Agraria

Surat ini menerangkan lahirnya Undang-undang No.13 tahun 1948, maka kewajiban diberikan kepada Panitia Tanah Conversie telah selesai. Selain itu dibentuk panitia baru dengan tugas meninjau soal persewaan tanah di daerah republik menurut G.O.Stb. 1918 No.88 agar panitia ini diberi kewajiban lebih luas meliputi agraria seluruhnya. Misalnya, memberi pertimbangan pemerintah perihal hukum tanah, merancang dasar hukum tanah dan perubahan peraturan lama, menyelidiki persoalan hukum tanah. Susunan Panitia Agraria menurut usulan yang diajukan sebagai berikut: Ketua merangkap anggota Sarimin Reksodihardjo, Wakil Ketua R.G Hardjosoemantri, anggota PBKNIP, PBKNIP wakil Sumatera, Mr. R. Soekardono, R. Suradibrata, Ir. Danunagoro, K.R.T. Wirobumi, R.M.T.Mr Atmoninggrat; Sekretaris: Mr. R. Sudarman Gandasubrata, M. Sugiri. Surat ini tertanda Dr. Sukiman, Manteri Dalam Negeri.[90]

Jenis Naskah: Surat Keterangan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: panitia, hukum, tanah, persewaan, Conversie

Penetapan Presiden No. 16 Tahun 1948

Di dalam surat tersebut diputuskan membentuk Panitia Agraria yang berkewajiban antara lain memberi pertimbangan kepada pemerintah tentang hukum tanah, merancang dasar-dasar hukum tanah, meracang perubahan, penggantian, pencabutan peraturan dari sudut legislatif maupun praktek, menyelidiki soal hukum tanah. Mengangkat sebagai Ketua, Sarimin Reksodihardjo; Wakil Ketua, R. Gaos Hardjasoemantri; anggota, Sadjarwo, Abu

[90]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Umar, Mr. Tjat Siregar, Mr. Soekardono, R. Suradibrata, Ir. Danunagoro, K.R.T. Wirobumi, R.M.t. Mr. Atmodiningrat, Mr. A.G. Pringgodigdo; Sekretaris, R. Soedarman Gandasoebrata, M Soegiri. Panitia tersebut diberi hak melakukan penyelidikan atau memperoleh keterangan-keterangan pada semua tempat, kantor, perusahaan. Untuk melakukan penyelidikan keluar tempat, anggota Panitia Agraria berhak atas penggantian segala biaya yang dikeluarkan atau disamakan dengan Pegawai Negeri golongan kesatu. Selain itu mendapat uang duduk Rp.20,- sehari. Tempat kedudukan panitia di Jogjakarta. Surat tersebut ditetapkan di Jogjakarta tanggal 21 Mei 1948, tertanda Presiden Republik Indonesia, Sukarno.[91]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: panitia, agraria, hukum, tanah, biaya

Putusan No.8 dari Panitia Agraria pada Rapat Pleno yang ke-2 tanggal 16-8-1948

Di dalam surat tersebut diputuskan mengajukan usulan kepada P.J.M Presiden Republik Indonesia agar meninjau kedudukan finansial dari kedua sekretaris (I dan II) dari Panitia Agraria mengingat kewajiban sidang maupun penyelidikan disamakan dengan anggota panitia. Perubahan tersebut diberi kekuatan terhitung mulai saat berlakunya Penetapan Presiden tanggal 21 Mei 1948 No.16. Surat tersebut ditandatangani oleh Ketua Panitia Agraria, S. Reksodihardjo, dan Sekretaris II, M. Soegiri, Jogjakarta 16 Agustus 1948.[92]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: finansial, panitia, sidang, pleno

[91]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[92]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Surat Panitia Agraria No.79/P.Agr Jogjakarta, 20-8-1948 Perihal Usul Penambahan Penetapan Presiden tanggal. 21 Mei 1948 No.16 kepada P.J.M. Presiden Republik Indonesia di Jogjakarta

Di dalam surat tersebut menegaskan bahwa menurut Penetapan P.J.M tanggal 21 Mei 1948 No.16 bahwa yang diberi kedudukan finansial dalam Panitia Agraria hanya para anggota sehingga kedua sekretaris yang bukan anggota tidak termasuk dalam aturan itu. Oleh karena sidang dan penyelidikan memberi beban yang berat pada sekretaris tersebut maka mereka patut diberi kedudukan finansial yang sama dengan anggota. Surat tersebut ditandatangani oleh Ketua Panitia Agraria, S. Reksodihardjo dan Sekretaris II, M. Soegiri.[93]

Jenis Naskah: Surat Keterangan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: finansial, panitia, agraria, sekretaris

Keputusan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat No.35/BP3/48 Perihal Wakil-wakil Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dalam Panitia Agraria

Di dalam surat tersebut Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dalam rapat pada tanggal 14-5-1948, Sidang ke-XV di Jogjakarta memutuskan menunjuk sebagai wakil Badan Pekerja Komite Nasional Pusat dalam Panitia Agraria, Sudjarwo (wakil BTI), Abu Bakar (wakil STII), Mr. Luat Siregar (wakil Sumatera). Surat tersebut ditandatangani oleh Ketua Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, Assaat.[94]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: rapat, komite, nasional, Yogyakarta

[93]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[94]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Panitia Agraria Kementerian Dalam Negeri Jogjakarta No.29/P/Agr Jogjakarta, 12-8-1948 Perihal Penambahan Susunan Panitia Agraria dengan 6 Orang Anggota

Surat yang ditujukan kepada P.J.M Presiden Republik Indonesia tersebut mengusulkan penambahan susunan dengan 6 anggota antara lain seorang ahli hukum adat, ahli pendaftaran tanah, ahli kehutanan, ahli pertanian rakyat, ahli pajak bumi, dan ahli perburuhan perkebunan. Kemudian didapatlah kesanggupan sebagai anggota dari P.T., Mr. R. Djojodigoeno dari Kementerian Kehakiman (ahli adat); Moentoha, Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah; Wardi, Kepala Bagian Pengaturan Hutan dari Jawatan Kehutanan; Soewardjo, Kepala Jawatan Pertanian Rakyat; Mr. Moentalib, Kepala Jawatan Pajak Bumi; K. Harahap, anggota Pucuk Pimpinan Sarbupri. Oleh karena itu, agar mereka diangkat oleh P.J.M menjadi anggota Panitia Agraria. Surat tersebut ditandatangani oleh Ketua Panitia Agraria, Sarimin Reksodihardjo dan Sekretaris II, M. Soegiri.[95]

Jenis Naskah: Surat Usulan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: panitia, ahli, hukum, pajak, kehutanan

Rencana Penetapan Presiden No.17 tahun 1948

Di dalam surat tersebut diputuskan menambah susunan Panitia Agraria yang terbentuk dengan Penetapan tanggal 21-5-1948 No.16 dengan 6 orang tenaga ahli; mengangkat sebagai anggota panitia tersebut Mr. R. Djojodigoeno, Kementerian Kehakiman; Moentoha, Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah di Magelang; Wardi, Kepala Bagian Pengaturan Hutan dari Jawatan Kehuatanan di Jogjakarta; Mr. Moentalib, Kepala Jawatan Pajak

[95]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Bumi di Magelang; K. Harahap, anggota Pucuk Pimpinan Sarbupri di Jogjakarta.[96]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: panitia, agraria, ahli, jawatan

Keputusan Panitia Agraria No.1/1948 Perihal Tambahan Anggota Panitia Agraria

Di dalam surat tersebut diputuskan untuk mengusulkan pada pemerintah penambahan Panitia Agraria dengan anggota: P.T. Mr. Djojodigoeno, Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah, Kepala Jawatan Kehutanan, Kepala Jawatan Pertanian Rakyat Pusat, Kepala Jawatan Pajak Bumi, dan Wakil Sabupri. Surat tersebut tertanggal 31-5-1948 dan ditandatangani oleh Ketua Panitia Agraria, S Reksodihardjo serta Sekretaris II, M Soegiri.[97]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: panitia, agraria, jawatan, tanah, pajak

Salinan Surat Penambahan Susunan Panitia Agraria No.P/1275/48.3 tanggal 14 Juli 1948 yang Ditujukan Kepada Paduka Tuan Sekretaris Dewan Menteri Jalan Code 4 Jogjakarta

Di dalam surat dari Wakil Sekretaris Negara, Mr. Ratmoko ini disampaikan surat tanggal 12-7-1948 No.29.P.Agr. dari Panitia Agraria Kementerian Dalam negeri perihal usul penambahan susunan Panitia Agraria dengan 6 orang anggota untuk mendapat persetujuan Wakil Presiden.[98]

[96]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[97]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[98]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Jenis Naskah: Surat Keterangan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: sekretaris, panitia, agraria

Surat Perdana Menteri kepada Sekretaris Negara di Jogjakarta tanggal 15-7-1948 No.1979/D/IV Perihal Penambahan Susunan Panitia Agraria

Di dalam surat tersebut menunjukkan surat tertanggal 14 Juli 1948 No.P/1273/48 perihal penambahan Susunan Panitia Agraria dan pengembalian lampiran sekaligus diberitahukan bahwa Wakil Presiden sebagai Pimpinan Harian Dewan Menteri menyetujui usulan penambahan tersebut. Surat itu ditandatangani oleh Sekretarian Dewan Menteri, Mr. Soemardi Mangoenkoesoemo.[99]

Jenis Naskah: Surat Keterangan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: panitia, agraria, dewan, menteri

Laporan Tentang Pekerjaan Panitia Agraria Sejak Pelantikannya pada tanggal 31 Mei 1948 sampai tanggal 13 Agustus 1948

Di dalam surat tersebut diberitahukan tentang dibubarkannya Panitia Tanah Conversie yang mengasilkan rancangan undang-undang penghapusan hak conversie di daerah Jogjakarta/ Surakarta, rencana kemudian menjadi Undang-undang No.13 tahun 1946 dengan Penetapan Presiden tanggal 21 Mei 1948 No.16 dan dibentuk panitia baru dengan nama Panitia Agraria yang bertugas memberi pertimbangan kepada pemerintah tentang hukum tanah, merancang dasar hukum tanah, merancang perubahan, penggantian, pencabutan peraturan-peraturan lama dari sudut legislatif dan praktek, menyelidiki soal yang berhubungan dengan hukum tanah. Panitia ini selanjutnya juga bertugas untuk mempelajari dan memberi usul kepada pemerintah mengenai akibat yang timbul karena penghapusan

[99]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

hak conversie. Susunan semula yaitu 11 anggota dan 2 sekretaris bukan anggota. Panitia ini dilantik tanggal 31-5-1948 oleh Menteri Dalam Negeri di kantor Kementerian Dalam Negeri.

Putusan rapat pleno yaitu mengusulkan susunan Panitia diperkuat dengan 6 anggota ahli seperti Mr. R.Djojodigoeno dari Kementerian Kehakiman, Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah, Kepala Jawatan Kehutanan, Kepala Jawatan Pertanian Rakyat, Kepala Pajak Bumi, dan seorang wakil dari Sabupri. Membentuk panitia kecil 2 buah yaitu Panitia Kecil I Sementara dengan tugas merancang dasar-dasar hukum tanah baru dengan Ketua Sarimin Rekdodihardjo, anggota A.G. Pringgodigdo, R. Soekardono, Danoenagoro, R.M.T. Atmodiningrat, Luat Siregar; Panitia Kecil II Sementara dengan tugas merancang usul-usul mengenai penyelesaian akibat-akibat yang timbul karena dihapuskan hak conversie dan pembaharuan *grondhuurordonantie*, dengan Ketua R. Gaos Hardjosoemantri, anggota R. Soekardono, K.R.T Wirobumi, R. Soeradibrata, Sadjarwo, Abu Umar, R.M.T. Atmodiningrat.

Sekretaris ditempatkan di Kementerian Dalam Negeri Bagian Agraria dan bersedia menerima segala macam pekerjaan yang diminta para anggota. Untuk keuangan, panitia hendaknya dimintakan kredit kepada Kementerian Keuangan.

Permintaan untuk duduk sebagai anggota mendapat sambutan yang baik. Dengan Penetapan Presiden tanggal 26-7-1948 No.17 diresmikan susunan 6 anggota baru, yaitu R. Djojodigoeno, ahli Hukum Adat dari kementerian Kehakiman; Moentoha, Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah; Wardi, Kepala Bagian Pengaturan Hutan dari Jawatan Kehutanan; Soewardjo, Kepala Jawatan Pertanian Rakyat; Moentalib, Kepala Jawatan Pajak Bumi, dan K. Harahap, anggota Pucuk Pimpinan Sabupri.

Berhubung perginya Ketua Panitia Kecil I ke Sumatera, maka panitia ini belum mengadakan rapat. Ada 25 orang ahli dan pemuka yang sudah dimintai pendapat tentang soal agraria

yang layak bagi Republik Indonesia, dan baru 2 orang yang sudah memberikan sumbangannya. Panitia Kecil II perlu melakukan usaha dengan agak cepat dengan 4 kali mengadakan rapat, tanggal 7-6-1948, 23-6-1948, 10-7-1948, dan 19-7-1948.

Rapat tanggal 7-6-1948. Membahas tentang *domeinbeginsel* dalam hukum agraria peninggalan Belanda. Panitia Kecil II perlu mengadakan peninjauan dan hasilnya akan diserahkan pada Panitia Kecil I. Rencana Undang-undang Persewaan Tanah sebagai pengganti *Grondhuurordenantie* dari Sundjoto anggota BP.KNIP yang dikirim pada kementerian Dalam Negeri dan kemudian diserahkan pada Panitia Kecil II, tidak dapat diterima karena rencana tidak menghiraukan Undang-undang No.13/1948, banyak pasal yang seharusnya termasuk *uitvoeringsvoorschriften*, tidak ada penegasan instansi yang memberi izin, ancaman perampasan tanaman adalah melanggar hukum pidana, pengairan seharusnya termasuk dalam konsesi, tidak ada penegasan apakan aturan itu mengenai seluruh Indonesia atau tidak, terlalu sentralistis dan tidak demokratis, tidak memberi *bedrifzekerheid* pada perusahaan.

Panitia Kecil Ii akan mencoba membuat rencana sendiri. Perlu segera mungkin disusun tentang pencabutan dari roya konversi *beschikkingen zelfsbestuurders*, penetapan areal bagi perusahaan pertanian, kedudukan tanah-tanah bergkultares dan tanah-tanah untuk mendirikan rumah, bangunan, dan *raglbannen*.

Mengenai Rapat Tanggal 23-6-1948. Pendapat Kementerian Kehakiman oleh utusannya Mr. Roesbandi, bahwa dengan keluarnya Undang-undang No.13 tahun 948 dengan dihapuskannya hak konversi belum dapat diakui keabsahannya sebelum dilakukan royalnya dari daftar umum. Anjuran untuk mengadakan pengumuman tentang kedudukan *konversibeschikkingen* selekas mungkin dilakukan agar tidak terjadi keragu-raguan. Permintaan pihak Belanda yang diajukan

pada pihak Indonesia tanggal 9-6-1948 antara 2 orang wakil Belanda dan 5 orang Kepala Jawatan Republik mengenai dihapuskannya hak konversi, bermaksud mengadakan hubungan langsung dengan Panitia Agraria, tidak dapat diterima karena hubungan ini pihak Belanda mendapat kesempatan menyelami keadaan dan menimbulkan pertentangan. Untuk mempercepat pekerjaan, meminta Kementerian Dalam Negeri Bagian Agraria untuk mempersiapkan rencana Undang-undang yang mengatur kedudukan tanah berkultures dan tanah untuk mendirikan bangunan. Dengan adanya keraguan tentang kedudukan setelah hak konversi dengan Undang-undang No.13 tahun 1948 dinyatakan dihapus, maka kepada Kementerian Dalam Negeri Jogjakarta segera mengeluarkan pengumuman ke daerah bahwa yang menerima bagian tanah hanya kuli kenceng saja.

Mengenai Rapat tanggal 19-7-1948. Rencana undang-undang dari Mr. Soekardono dan rencana Undang-undang dari Kementerian Dalam Negeri Bagian Agraria dapat disetujui yang memberi ketegasan dan kelengkapan pada terhapusnya hak konversi mulai tanggal 1 April 1948. Tentang kesulitan yang timbul di Jogjakarta, diajukan pada rapat oleh K.R.T Wirobumi. Panitia Kecil II berpendapat bahwa tuntutan dari kuli kenceng adalah beralasan dan harus ditujukan pada kalurahan yang bersangkutan. Usul mengenai kedudukan tanah bergeul dan tanah untuk mendirikan bangunan masih menunggu rencana Kementerian Dalam Negeri Bagian Agraria. Usul mengenai penetapan area perusahaan pertanian di Jogjakarta/ Surakarta masih dipelajari. Usul mengenai pengganti tanah *grondhuurordinnatie* masih dipelajari.

Menurut catatan anggaran Kementerian Keuangan bualan Juni sampai September 1948, Panitia mengeluarkan biaya sebesar Rp. 875,- dan Rp.550,-. Pada Kementerian Keuangan dimohon agar kredit dinaikkan menjadi Rp.1870,- dan Rp.2750,- tiap bulan

dan disediakan uang perjalanan Rp.750,- sebulan oleh panitia belum mendapat putusan.

Surat tersebut tertanggal Jogjakarta 13-8-1948, tertanda Sekretaris II Panitia Agraria, M. Soegiri dan mengetahui Ketua Panitia Agraria dan ketua Panitia Kecil I, S. Reksodihardjo dan R.Gaos Hardjosoemantri.[100]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 5 halaman.
Kata Kunci: panitia, agraria, rapat, tanah, anggaran

Surat Kepada Perdana Menteri R.I. di Jakarta No. Agrx. 40/1/25 tanggal 24 September 1951, Perihal Rencana P.P. Tentang Pembentukan Kantor Urusan Agraria

Surat tersebut merupakan jawaban surat dari Sekretaris Dewan Menteri tanggal 25-8-1951 No.14283/51, dengan nota Prof. Mr. Dr. Hazairin tanggal 28 Juli 1951 berisi tentang pemberian sederhana Kantor atau Kementerian, tidak punya tenaga banyak, tapi terpilih. Bentuk kantor ini menghindari kekhawatiran anggota parlemen bahwa beban keuangan negara tambah berat. Pimpinan teknis dipegang Kepala Kantor, posisinya sama dengan Sekretaris Jenderal di Kementerian, dan Pimpinan Umum dipegang Menteri. Pembentukan ini bukan bermaksud menyiapkan Kantor Urusan Agraria menjadi Kementerian Urusan Agraria. Dalam menjalankan tugasnya, Kantor Urusan Agraria tidak mempertimbangkan bagian Agraria, bagian Jawatan Pendaftaran Tanah, dan Jawatan Pajak Tanah. Diharapkan dapat berkoordinasi.

Dengan terbentuknya formasi baru, Menteri Urusan Agraria dapat merampungkan segala sesuatu perihal Agraria. Pemerintah R.I. dulu merencanakan dasar hukum Agraria baru yang terdiri dari Prof. Mr. A.K. Pringgodigdo, Mr. Djojodiguno, Mr.

[100]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Sukardono, Mr. Atmodiningrat, Mr. Moh. Daljono, Mr. Moentalib, dan lainnya, tapi hasil pekerjaannya belum nyata dan masih menunggu Panitia Ahli dari pemerintah. Kedudukan masing-masing tetap menjadi bagian kementerian semula, sampai ada ketentuan lain. Bila di Kantor Urusan Agraria sudah diatur, anggota baru dilepaskan oleh Kementerian yang bersangkutan. Masalah pajak bumi tidak ada hubungannya dengan surat ini, maka tidak disinggung dalam rencana. Pimpinan Kantor Urusan Agraria dipegang Kepala Kantor, bukan Sekretaris Jenderal. Surat ini ditandatangani Menteri Dalam Negeri, Mr. Iskaq Tjokroadisurjo.[101]

Jenis Naskah: Surat Jawaban. Jumlah Halaman: 5 halaman.
Kata Kunci: kantor, keuangan, hukum, pajak, agraria

Keputusan Presiden Republik Indonesia No.52 tahun 1953

Surat yang ditandatangani Presiden Sukarno dan Manteri Dalam Negeri, Mohammad Roem ini berisi informasi tentang Panitia Agraria sejak tanggal 3 September 1952. Anggota Panitia Agraria yaitu Notowidjojo (Pegawai Tinggi Kementrian Sosial), S. Sardjono (Anggota DPR dari Barisan Tani Indonesia), Mr. K. Purbopranoto (Kepala Bagian Otonomi dan Desentralisasi Kementrian Dalam Negeri), I.J. Kasimo (Kepala Jawatan Perkebunan Kementerian Pertanian), Ir. Susilo Hardjoprakoso (Kepala Jawatan Kehutanan Kementerian Pertanian), Mr. M. Nasroen (Gubernur yang diperbantukan pada Kementerian Dalam Negeri). Diberhentikan dengan hormat, Sarimin Reksodihardjo (Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri) sebagai Ketua Panitia Agraria, dan Singgih Praptodihardjo (Wakil kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri) sebagai anggota. Apabila anggota dari institusi ini berhalangan hadir dapat diwakilkan pejabat

[101]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

lain. Hak kekuasaan dan kedudukan keuangan para anggota diatur oleh Menteri Dalam Negeri. Surat ini ditetapkan tanggal 10 Maret 1953.[102]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: panitia, agraria, pejabat, keuangan

Keputusan Presiden Republik Indonesia No.196 Tahun 1953

Surat ini memberitakan, terhitung tanggal 1 Oktober 1953 anggota Panitia Agraria, Prof. Ir. Sutedjo (Kepala Jawatan Pengairan Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga) diberhentikan dengan hormat, diganti oleh Mr. Ir. Go Dhiam Ing (Pegawai Tinggi pada Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga). Surat tersebut ditetapkan tanggal 17 Nopember 1953 ditandatangani Presiden Sukarno dan Menteri Agraria Mohammad Hanafiah.[103]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: panitia, diberhentikan, Kepala, Jawatan, pengairan

Keputusan Presiden Republik Indonesia No.4 Tahun 1954

Surat ini menginformasikan pengangkatan Muhamad Sardjan sebagai anggota Panitia Agraria untuk mewakili Sarikat Tani Islam Indonesia. Surat ini ditetapkan tanggal 20 Januari 1954 ditandatangani Presiden Sukarno dan Menteri Agraria Muhammad Hanafiah.[104]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: panitia, Sarikat Tani, Islam

[102]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[103]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[104]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Surat Kementerian Agraria Republik Indonesia No.K.U.8/1/43 tentang Timbang Terima Pimpinan Kementerian Agraria

Surat ini memberitahukan, tanggal 22 Nopember 1954 Pimpinan Kementerian Agraria telah menerima dari Mohammad Hanafiah, Menteri Agraria lama. Surat tertanggal 23 Nopember 1954 dan ditandatangani oleh Menteri Agraria, I.G.G Raka.[105]

Jenis Naskah: Surat Pemberitahuan. Jumlah Halaman: 1 halaman. Kata Kunci: timbang, terima, pimpinan

Surat Kabinet Perdana Menteri Republik Indonesia Jakarta No.30501/55 perihal Susunan Panitia Agraria

Di dalam surat yang ditujukan kepada Menteri Agraria tersebut diberitahukan bahwa Dewan Menteri dalam rapat ke 22 tanggal 18 Nopember 1955 telah memutuskan membubarkan Panitia Agraria dari Keputusan Presiden dan membentuk Panitia Agraria yang baru dengan catatan panitia tersebut tiap kuartal harus memberikan laporan hasil pekerjaannya kepada Menteri Agraria, harus diadakan pembagian pekerjaan antara anggota, anggota panitia ditambah seorang wakil dari Kementerian Agama, Jawatan Transmigrasi Kementerian Sosial, Jawatan Pendaftaran dan Pajak Penghasilan Tanah Milik Indonesia Kementerian Keuangan dan Gerakan Tani Indonesia. Surat tersebut tertanggal 21 Nopember 1955 dan ditandatangani oleh Sekretaris Jawatan Manteri, Ar.A.W. Soerjoadiningrat.[106]

Jenis Naskah: Surat Pemberitahuan. Jumlah Halaman: 1 halaman. Kata Kunci: rapat, panitia, laporan, transmigrasi, pajak

[105]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[106]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No.1 Tahun 1956

Surat ini menginformasikan pembubaran Panitia Agraria yang dibentuk tanggal 19 Maret 1951 No.36 jo. Keputusan Presiden No.212 tahun 1951 No.52 dan No.196 tahun 1953 dan No.4 tahun 1954. Ketuanya adalah Singgih Praptodihardjo, dan Sadjarwo sebagai wakil. Adapun anggotanya: Hardjodipuro, Suwardjo, Mr. Ali Afandi, Muntoha, Mr. Ir. Go Dhiam Ing, Banon, Notowidjojo, S. Sardjono, Mr. K. Purbopranoto, I.J. Kasimo, Ir. Susilo, Mr. M. Nasrun, dan Muhamad Sardjan.

Kewajiban Panitia Agraria antara lain, memberi laporan kepada Menteri Agraria, membentuk Panitia Negara Urusan Agraria (Panitia Agraria), menyiapkan rencana Undang-undang Pokok Agraria, merencanakan perubahan, pencabutan, pembaharuan aturan tentang tanah, memberikan pertimbangan kepada Menteri Agraria, bersedia memberikan bantuan kepada instansi pemerintah pusat dan daerah, panitia menyelesaikan tugasnya dalam waktu setahun, dan memberikan laporan tiap triwulan kepada Menteri Agraria.

Panitia Agraria paling banyak terdiri dari 15 anggota. Anggotanya adalah Mr. Suwahjo Sumodilogo, dan Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria sebagai Ketua; Singgih Praptodihardjo (Kepala Urusan Politik Agraria dan Perencana Kementerian Agraria) sebagai wakil ketua; Sumitro Tjokrowardojo (Sekretaris Kementerian Agraria) sebagai sekretaris. Dengan beranggotakan: Mohamad Nasrun (Gubernur diperbantukan Kementerian Dalam Negeri), I.G. Ktut Pudja (Anggota Dewan Pengawas Keuangan), Mr. Supangat (Sekretaris Kotapraja Jakarta Raya), Mr. Dr. Sukanto (Guru Besar Luar Biasa Universitas Indonesia Jakarta), Amien Tjokrosuseno (Wakil Kepala Jawatan Perkebunan Pusat Jakarta), A.J. Ruslan (Jawatan Transmigrasi Pusat/ Kementerian Sosial), K. Musta'in (Bupati Tuban), Muntoha (Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah/ Kementerian Kehakiman), Sumartojo (G.T.I Jakarta), S. Sardjono (B.T.I Jakarta), Abdul Wasit

Notojuwono (S.T.I.I. Semarang), dan Bambang Sunardhi (Ketua Organisasi "Paratani" Yogyakarta). Panitia Agraria berkedudukan di Jakarta, dan biaya operasional dibebankan Anggaran Belanja Kementerian Agraria. Surat ini ditetapkan tanggal 14 Januari 1956 ditandatangani Presiden Sukarno dan Menteri Agraria Gunawan.[107]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 3 halaman.
Kata Kunci: pembubaran, panitia, agraria, laporan, Jakarta

Surat Keputusan Menteri Agraria No.Sk.35/Ka tahun 1956

Surat ini berlaku mulai 1 Pebruari 1956, ditandatangani oleh Menteri Agraria R. Goenawan, tentang penetapkan Lapangan Pekerjaan dan susunan Jawatan Agraria. Tugas Kepala Daerah dan Jawatan Agraria mengawasi pelaksanaan perundang-undangan Agraria dan pekerjaan Kantor Agraria di daerah, serta memimpin dan memberi petunjuk kegiatan ini. Kepala Jawatan berkoordinasi dengan pimpinan harian teknis dan administrasi, dibantu seorang Kepala Muda Jawatan.

Jawatan terdiri atas Pusat Jawatan, Kantor Inspeksi Agraria Propinsi, Kantor Pengawas Agraria Karisidenan, Kantor Agraria Daerah Tingkat I/II. Pusat Jawatan terdiri atas hak tanah perkebunan/ pertanian, hak Barat, hak Indonesia, Tanah negara, Tanah Partikelir, Agraria Umum, dan Tata Usaha. Hak tanah perkebunan/ pertanian ditugasi mengawasi perizinan menduduki kembali atau meninjau persil perkebunan besar oleh pemilik semula, pembatalan dan menghentikan hak konsesi, pembaharuan hak konsesi, dan konversi dari pertanian kecil menjadi pertanian besar. Hak Barat bertugas memberi *eigendom, opstal, erfpacht*, konsesi, *recht van gebruik*, menutut pendapat Pemerintah, penghapusan *erfpacht* pertanian kecil dan konsesi kecil, pengawasan terhadap penjualan dan pelimahan hak,

[107]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

pembaharuan dan pengguguran persewaan tanah kepada bangsa asing. Hak Indonesia mengawasi pemberian hak milik, persoalan agraris *eigendom*, pelaksanaan dari *ontiginningsordonnantie*, wakaf, tanah perdikan desa, konversi tanah dengan hak Indonesia, masalah tanah swapradja, Ulayat, dan transmigrasi, menyusun monografi isi hak-hak Indonesia di daerah, penyelenggaraan *Fabrieken-ordonantie*, persewaan tanah dengan hak Indonesia kepada perusahaan pertanian.

Tugas Agraria Umum menyusun surat edaran dan pedoman, mengikuti perkembangan tugas kementerian Agraria, menjelaskan permasalahan tanah hutan, reboisasi, penentuan batas, *houtaankap* konsesi, penukaran tanah hutan, menyelesaikan perkara sipil di depan hakim, soal tanah yang berhubungan dengan hukum adat di daerah swapraja. Tugas Pimpinan Kantor Inspeksi Agraria Propinsi antara lain membantu Gubernur dan Kepala Daerah melaksanakan wewenang menurut undang-undang di lapangan agraria, mengawasi perkantoran Pengawas Agraria di karesidenan dalam propinsi. Tugas Pimpinan Kantor Pengawas Agraria Karisidenan membantu Residen, dan mengawasi perkantoran Agraria Daerah Tingkat I/II dalam Karesidenan. Demikian seterusnya sampai ke level Kantor Agraria Daerah Tingkat I/II dipimpin oleh Kepala Kantor Agraria Daerah Tingkat I/II.

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 5 halaman.
Kata Kunci: jawatan, tanah, hak, tugas, lapangan pekerjaan

Surat Keputusan Menteri Agraria No.SK.36/Ka Jakarta, 27 Pebruari 1956

Surat ditandatangani Menteri Agraria Sekretaris Jenderal, Mr. R. Soewahjo Soemodilogo ini berisi keputusan pembentukan Kantor Inspeksi Agraria di Semarang dengan daerah kekuasaan Jawa Tengah. Keputusan tersebut berlaku mulai 1 Maret

1956. Surat ini memiliki 50 lebih surat turunan yang berisi keputusan pembentukan Kantor Pengawas Agraria dan Kantor Agraria Daerah Tingkat II di beberapa daerah. Antara lain, di Surabaya, Palembang, Banyumas, Bengkulu, Indramayu, Ambon, Semarang, Banten, Pekalongan, Magelang, Bangkalan, Purbolinggo, Tegal, Wonogiri, Jember, Lamongan, Situbondo, Sumedang, Kotabesar Bandung, Ciamis, Tasikmalaya, Garut, Kuningan, Brebes, Rembang, Kabupaten Bandung, Pati, Pasuruhan, Malang, Priangan, Cirebon, Bojonegoro, Palembang, Mojokerto, Rangkasbitung, Surakarta, Temanggung, Subang, Cianjur, Serang, Pandeglang, Karanganyar, Pematang Siantar, Langkat, Mataram, Telukbetung, Kutaraja, Jakarta, Bogor, Kebumen, Jatinegara, Blora, Kudus, Tangerang, Karawang, Pemalang, Purwokerto, Purworejo, Cilacap, Surabaya, Madiun, Sidoarjo, Blitar, Sukabumi, dan Tanjungpinang.[108]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 5 halaman.
Kata Kunci: kantor, pengawas, inspeksi, Daerah Tingkat II

R.A. Sianipar, *Konfrensi Pertama Pertanian Se-Sumatera*, Jakarta: Departemen Pertanaian, 1957

Buku yang merupakan dokumen hasil konfrensi ini berisi tentang Konfrensi Pertanian se Sumatera yang diselenggarakan pada tanggal 17-21 Desember 1957. Didalamnya memuat beberapa keputusan penting terkait Agraria, Pertanian, Kehutanan, Kehewanan, Perikanan Darat, Pengairan, dan realisasi-realisasi keputusan. salah satu poin penting adalah persoalan agraria menjadi rumusan pertama dalam buku ini, agraria dianggap hal yang sangat penting dan mendesak, sebab pada tahun tersebut, draft RUUPA sedang ramai diperdebatkan di jakarta, sehingga Kongres ikut mendesa dan memberikan masuka-

[108]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

masukan kepada pemerintah pusat (Kementerian Agraria). Pada halaman 49-51, secara khusus membahas tentang agenda agraria yang menjadi persoalan seluruh bangsa. Pantia perumus menyampaikan: mendesak pemerintah agar segera mengeluarkan Undang-undang Pokok Hukum Tanah Nasional; Mendesak pemerintah untuk menyelenggarakan konfrensi antara Kementerian Agraria dengan organisasi-organisasi masa tani yang didahului oleh konfrensi tingkat provinsi bersama-sama kabupaten-kabupaten beserta para ahli-ahli. Mengenai konfrensi tingkat provinsi dimaksud di atas mendesak kepada gubernur Povinsi Sumatera Utara untuk dilaksanakan dengan segera; sebelum Undang-undang Pokok Hukum Tanah Nasional belum diundangkan, supaya pemerintah pusat memberi kekuasaan hak otonom kepada Provinsi SUmatera Utarauntuk mengurus dan mengatur masalah tanah dalam batas-batas semaksimalnya yang ditentukan oleh pemerintah pusat dengan memperhatikan keadaan-keadaan yang dihadapi sekarang dalam persoalan tanah di daerah Sumatera Utara; segera menyelesaikan sengketa tanah di Sumatera utara terkait perkebunan yang dikuduki oleh rakyat tani diatur oleh pemerintah untuk efisiensi dan produktif.[109]

Jenis Naskah: Buku/Dokumen Hasil-hasil Konfrensi. Jumlah Halaman: 210 halaman.
Kata Kunci: Konfrens, SUmatera, Agraria, Pertanian, Kehutanan

Memperkenalkan Kementrian Agraria (oleh: Mr. Boedi Harsono)
***Madjalah Agraria,* Mei 1958, Tahun ke-1 No. 2**

Meski tugas pendaftaran tanah tercantum dalam Keputusan Presiden No. 55/1955, tapi belum dapat diterapkan Kementerian Agraria. Pasalnya, Djawatan Pendaftaran Tanah yang mengurusi tanah Eropa dan Djawatan P3TMI menangani tanah yang dulu dikenakan pajak bumi, masih berada di lingkungan kementerian

[109]Buku ini dikoleksi oleh Perpustakaan Daerah Yogyakarta.

lain. Djawatan Pendaftaran Tanah masuk lingkungan Kementerian Kehakiman dan Djawatan P3TMI masuk Kementerian Keuangan. Dengan Keputusan Presiden no. 190/1957 Djawatan Pendaftaran Tanah sejak 12 September 1957 dialihkan ke dalam Kementerian Agraria.

Djawatan Pendaftaran tanah juga memiliki susunan vertikal dan terdiri dari Kantor Pusat Djawatan (Kantor Besar) di Jakarta dan Kantor-kantor Pendaftaran Tanah di 24 tempat di seluruh Indonesia. Menurut Keputusan Menteri Agraria tanggal 26 Februari 1958 no. Sk. 50/ka susunan Djawatan Pendaftaran Tanah disempurnakan. Jika telah lengkap akan terdiri dari (a) Kantor Pusat Djawatan di Jakarta (b) Kantor Inspeksi Pendaftaran Tanah (c) Kantor Inspeksi Pembuatan Peta Pendaftaran Tanah di Jakarta (d) Kantor Pendaftaran Tanah tingkat I, II, dan III (e) Kantor Pembuatan Peta Pendaftaran Tanah. Kantor dalam sub b, d dan e akan dibentuk di tempat yang ditetapkan dengan surat keputusan Menteri Agraria.[110]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: kementerian, agraria, jawatan, pendaftaran

Perjanjian-Perjanjian Persewaan Tanah Antara Swapraja-Swapraja dan Orang-orang bukan Indonesia Asli Berdasarkan Bijblad 9025 Juntco Bijblad 9027 di Kalimantan Barat (oleh: Mr. Herman Winkjo Broto) *Madjalah Agraria*, Mei 1958, Tahun ke-1 No. 2

Terlalu banyak tanah yang dikuasai bangsa asing (bangsa Tionghoa), namun tidak mereka kerjakan. Maka, sebaiknya dilakukan peninjauan kembali persoalan tanah Swapraja yang disewakan kepada orang yang bukan Indonesia asli. Tujuannya, supaya peraturan persewaan tanah yang termaksud dalam

[110]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Bijblad 9025 juncto Bijblad 9027 diperbaharui. Pembagian serta pemakaian tanah di daerah Swapraja di luar Jawa dan Madura pada umumnya di Kalimantan Barat pada khususnya juga dapat dipakai untuk kemakmuran rakyat. Mengacu perbedaan tersebut, maka harus dibuat aturan persewaan tanah yang syaratnya untuk warganegara dan orang asing berlainan.

Pemerintah perlu memperhatikan jangka waktu perjanjian persewaan itu bagi orang-orang asing. Hendaknya periode itu jangan ditetapkan terlalu lama (kira-kira sepuluh tahun), sehingga pemakaian tanah oleh orang asing dapat dikendalikan. Pemerintah hendaknya membikin suatu rencana peruntukan tanah. Tanah yang diberi peruntukan tertentu, tidak bisa dipakai untuk keperluan lainnya. Dengan rencana itu, kiranya penggunaan tanah dapat diatur sebaik mungkin sehingga kemakmuran rakyat dapat tercapai. Ada baiknya kalau ketentuan dari Bijblad 9025 bahwa Residen berwenang menunjuk daerah-daerah tertentu di mana karena alasan ekonomis, polisinil, politis dan sebagainya tidak dapat diadakan perjanjian persewaan tanah dengan menyesuaikan keadaan baru.[111]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: persewaan, Tionghoa, tanah, swapraja, perjanjian

Masalah Pembuktian dalam Jual Gadai (oleh: Drs. Bambang Soekarsono)

***Madjalah Agraria*, Mei 1958, Tahun ke-1 No. 2**

Dibuatnya surat keterangan hanya satu helai, bukan lantaran jual gadai itu merupakan perbuatan hukum sepihak. Jual gadai adalah suatu instelling dalam hukum adat yang didasarkan pada "itikad baik" (*te goeder trouw*). Hukum adat punya *background* masyarakat paguyuban dimana setiap orang dipandang sebagai

[111]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

anggota masyarakat itu dan dianggap bersedia menjalankan cita-cita keadilan.

Sesuai sifat hukum adat, surat keterangan itu hanya dibuat satu helai. Bahkan terkadang tanpa surat keterangan pun jadi. Bila dasar *te groeder trouw* mulai goyah dan kondisi masyarakat hukum adat mengalami perubahan ke arah proses individualis, akan timbul persoalan, apakah surat keterangan semacam itu cukup memberi jaminan bagi kedua belah pihak. Surat keterangan dalam jual gadai harus dilihat dari sudut hukum adat, bukan hukum barat. Dari sudut hukum adat tidak perlu diragukan arti surat keterangan itu sebagai alat pembuktian. Dari perspektif hukum adat, sikap hakim yang menolak perkara semacam itu tidak bisa dibenarkan. Hakim Adat bersifat aktif yang berhak (wajib!) menyelidiki perkara hingga mencapai inti persoalan dan juga berwenang memberi putusan yang "*bemiddelend*!".[112]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: jual, gadai, hukum, adat

Tjara "Torrens" (oleh: Moentoha)
***Madjalah Agraria,* Tahun 1. No. 4 Djuli 1958**

Sistem Torrens ialah cara untuk menanggulangi hambatan pemindahan hak karena banyaknya formalitas. Sistem ini mendorong peredaran harta tetap lebih bebas. Dikisahkan, tahun 1856 Torrens sebagai pegawai pemindahan hak (*Registrar General*) memperhatikan segala keluh kesah masyarakat mengenai pemindahan hak yang berkaitan dengan banyaknya formalitas, dan biaya yang harus dikeluarkan. Maka, ia membuat sistem pemindahan hak yang lebih sederhana, murah dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Sistem ini mirip dengan

[112]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

sistem pemindahan kapal-kapal di Australia, sebab Torrens berpengalaman menjadi pegawai bea dan cukai, yang bertugas memindahkan hak kapal-kapal.

Semula, rencana ini ditentang para ahli hukum. Namun, selepas ia terpilih sebagai anggota perwakilan rakyat di Adelaide, buah pikirannya "*Real Property act*" atau "*Torrens act*" dipraktekkan di Australia Selatan tahun 1858. Dia diangkat sebagai Direktur pendaftaran tanah untuk menerapkan undang-undang itu. Beberapa tahun kemudian, rencananya tersebut terbukti efektif dan berdampak positif. Antara lain, kesahihan hukum yang teguh, pemindahan hak yang lancar dan mudah, setiap orang dapat merampungkan urusannya sendiri, dan mengembangkan kredit tanah yang sehat. Sistem Torrens juga diterapkan di Tasmania, Selandia-Baru, kepulauan Fidsji, Tunesia, Aljazair, Malaya, Philippina, Brazilia, Spanyol, dan lainnya.[113]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: Torrens, bea, cukai, kapal, Australia

Hak-hak Tanah Menurut Rancangan Undang-undang Penanaman Modal Aing dalam Hubungannya dengan Rancangan Undang-undang Pokok Agraria (oleh: Mr. Boedi Harsono) *Madjalah Agraria*, Tahun 1. No. 4 Djuli 1958

Indonesia membutuhkan modal asing demi mempercepat pembangunan ekonomi serta memperbesar produksi nasional guna meningkatkan penghidupan rakyat. Modal yang didapat di Indonesia belum mencukupi, sehingga perlu menarik modal asing untuk ditanam di Indonesia. Dalam upaya memenuhi kebutuhan modal tersebut, maka harus dibuat berbagai ketentuan yang jelas, di samping menghindari keraguan dari pihak modal asing. Sebab itu, tahun 1956 pemerintah mengajukan suatu Rancangan

[113]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Undang-undang tentang "Penanaman Modal Asing di Indonesia" kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan beberapa perubahan yang tidak bersifat asasi rancangan tersebut diteruskan oleh Kabinet Karya.

Dewan Penanaman Modal Asing akan memeriksa setiap permintaan pengusaha asing. Adanya kerja sama antara pengusaha asing dan pribumi sangat dimungkinkan. Sangat bermanfaat jika orang di dalam perusahaan itu memahami kondisi Indonesia, sehingga hubungan dengan badan-badan pemerintahan, dunia perdagangan dan masyarakat Indonesia mudah terjalin. Ini akan mempengaruhi *goodwill* dalam realisasi pekerjaan yang pertama, juga berikutnya.[114]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: hak, tanah, modal, asing

Beberapa Pokok Pikiran Mengenai Landreform dalam Hubungannya dengan Pembangunan Masyarakat Desa (*Community Development*) di Indonesia (oleh: Singgih Praptodihardjo) *Madjalah Agraria,* Tahun 1. No. 4 Djuli 1958

Mengatur dan melaksanakan usaha *land reform* masuk dalam lapangan Kementerian Agraria. Antara *community development* dan *land reform* harus punya persepsi yang sejalan. Bila masyarakat desa sudah menyadari tujuan positif usaha yang digagas pemerintah, maka banyak usaha *land reform* bakal mencapai maksudnya dan tidak menimbulkan kegoncangan. Jika berbagai kepincangan (termasuk soal tanah) belum bisa disingkirkan dan menganggu harmoni dalam hidupnya, maka kebangkitan masyarakat berjalan lambat. Karena itu, dalam rencana Pembangunan Masyarakat Desa yang dilaksanakan Biro Pembangunan Masyarakat Desa, usaha-usaha ke arah

[114]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

perubahan peraturan-peraturan perihal penggunaan tanah harus memperoleh tempat yang selayaknya. Dalam Pimpinan Pembangunan Masyarakat Desa mestinya Kementerian Agraria mendapat kesempatan untuk menyumbangan apa yang dibutuhkan.[115]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: Landreform, tanah, masyarakat, desa

"Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria". *Madjalah Agraria,* Tahun 1. No. 4 Djuli 1958

Keputusan Presiden tanggal 30 Juli 1953 No. 132 memuat instruksi diadakannya jabatan Menteri Agraria. Kemudian, dengan Keputusan Presiden tanggal 29 Maret 1955 No. 55 dibentuk Kementerian Agraria, yang dipimpin oleh Menteri Agraria. Tugasnya antara lain, melaksanakan dan mengawasi implementasi perundang-undangan agrarian berikut petunjuk teknisnya.

Dengan adanya jabatan Menteri Agraria dan Kementerian Agraria, perlu pembagian tugas serta wewenang agraria yang dimuat dalam peraturan dan juga ketentuan tata usaha diatur ulang. Sementara, organisasi Kementerian Agraria di daerah-daerah belum tersusun, maka tugas dan wewenang di pusat dijalankan oleh Menteri Agraria mengacu kedua Keppres itu. Sedangkan pelaksanaan tugas dan wewenang di daerah masih tetap dikerjakan pejabat pamong praja dan badan penguasa lainnya, sesuai regulasi yang berlaku. Ketentuan undang-undang ini memberi dasar hukum bagi semua tindakan Menteri Agraria, mengacu kedua Keppres itu dan peraturan yang sederajat dengan undang-undang diberikan kepada pejabat-pejabat pusat sebagai

[115]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Gubernur Jenderal, Direktur Binnenlands Bestuur dan Menteri Dalam Negeri.[116]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: tugas, wewenang, agraria, pamong praja

Undang-undang No. 7 TH. 1958 Tentang Peralihan tugas dan wewenang agrarian. *Madjalah Agraria,* Tahun 1. No. 4 Djuli 1958

Presiden Indonesia menginstruksikan bahwa tugas dan wewenang agrarian yang semula ditangani para pejabat pamong praja dan badan penguasa lainnya dialihkan ke pejabat-pejabat dari Kementerian Agraria. Hal tersebut untuk mendukung kelancaran pekerjaan dan juga karena telah disusunnya organisasi Kementerian Agraria di daerah-daerah. Menteri Agraria dapat menunjuk badan-badan penguasa dan pejabat dari Kementerian Agraria untuk mengerjakan tugas dan wewenang agrarian.[117]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: tugas, wewenang, agrarian

Ichtiar tentang Tugas, Susunan dan Hasil Pekerjaan Panitia Agraria "Jogja"
***Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No.3 Djuni 1958**

Dibentuk Panitia Agraria dengan Penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 21 Mei 1948 No.16. Panitia ini berkedudukan di Jogjakarta, Ibukota Republik Indonesia. Adapun kewajiban mereka sebagai berikut: memberi pertimbangan kepada pemerintah mengenai persoalan hukum tanah secara umum; merancang dasar-dasar hukum tanah yang memuat politik

[116]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[117]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Agraria Negara Republik Indonesia; merancang perubahan, penggantian, pencabutan peraturan lama, baik dari sudut legislatif maupun praktek; menyelidiki permasalahan lainnya yang berkaitan dengan hukum tanah.

Pembentukan Panitia Agraria itu didasarkan atas dua pertimbangan. Pertama, hukum tanah warisan Pemerintah Hindia Belanda, yang sebagian besar masih berlaku di daerah Republik Indonesia, tidak sesuai lagi. Bahkan, beberapa peraturan merintangi dan paradoks dengan pelaksanaan politik perekonomian negara Indonesia yang didasarkan pada pasal 27 dan 33 UUD 1945. Kedua, secepatnya perlu diadakan perubahan atau penggantian peraturan mengenai pemakaian tanah oleh perusahaan-perusahaan milik bangsa asing. Juga dipandang sudah saatnya menetapkan dasar-dasar hukum tanah yang memuat politik Agraria Negara Republik Indonesia.

Pada hakekatnya, Panitia Agraria merupakan kelanjutan dari suatu Panitia yang dibentuk dengan Penetapan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 Maret 1948 No.11 (disebut Panitia Tanah Konversi), yang diketuai R. Gaos Hardjasoemantri dari Kementerian Dalam Negeri. Tugasnya antara lain, memberi masukan pemerintah, tindakan apa yang harus dilakukan pemerintah terhadap keinginan pihak tani yang meminta dihapuskan peraturan tentang "tanah konversi" di daerah Surakarta dan Jogjakarta (bersumber *Vorstenlands Grondhuurreglement*).

Berdasarkan hasil Panitia ini, kemudian lahir Undang-undang No. 13/1948 tentang "*Perubahan Vorstenlands Grondhuurreglement*" (Undang-undang Penghapusan Konversi). Selepas tugas itu selesai, maka Panitia tersebut dibubarkan dengan Penetapan Presiden tanggal 8 Mei 1948 No.15. Karena Undang-undang No.13/1948 ternyata masih memerlukan peraturan pelaksanaan, khususnya mengatur semua akibat diadakannya perubahan itu, maka perlu dibentuk panitia baru.

Bukan saja soal tanah konversi yang perlu dirampungkan, namun perlu pengupasan segala persoalan lain yang juga penting tentang hukum tanah, khususnya yang bertalian dengan usaha modal asing. Lantas dibentuk Panitia Agraria dengan tugas dan susunan yang lebih luas.

Hasil pekerjaan panitia yang terpenting sebagai berikut: (1) Rancangan Undang-undang penambahan dan pelaksanaan Undang-undang No.13/1948 tentang "*Perubahan Vorstenlanden Gronghuurreglement*". Rancangan ini diaturkan kepada pemerintah pada 12 Oktober 1948 dan pemerintah mengajukannya kepada Badan Pekerja KNIP sebelum agresi Belanda ke-II tanggal 9 Desember 1948. Karena ada perubahan keadaan akibat pendudukan, rancangan itu ditinjau ulang dan pada pertengahan bulan Desember 1949 disampaikan kepada Badan Pekerja KNIP. Rancangan ini kemudian menjadi Undang-undang No. 5 tahun 1950.

(2) Pendirian mengenai pembatasan milik tanah. Untuk mencapai tingkat penghidupan yang layak bagi para petani dan guna mencegah "*groot grondbezit*", Panitia perlu mengadakan pembatasan buat seluruh Jawa. Minimum 2 hektar dan maksimum 10 hektar, dengan tidak memandang jenis tanah. Buat daerah luar Jawa perlu pernyelidikan lebih lanjut. (3) Menetapkan azas-azas yang jadi dasar hukum Agraria baru. Di dalam suratnya tanggal 3 Februari 1950 No. 22/P.A. Panitia mengemukakan kepada Pemangku Jabatan Presiden Republik Indonesia bahwa pemerintah (selanjutnya Badan Pekerja KNIP) supaya memberi persetujuannya lebih dahulu agar kerjanya tidak sia-sia, sebelum melanjutkan pekerjaannya.[118]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: tugas, panitia, agraria, konversi

[118]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Ichtisar tentang Tugas, Susunan dan Hasil Pekerjaan Panitia Agraria "Djakarta". *Madjalah Agraria*, Tahun. 1 No.3 Djuni 1958

Panitia Agraria yang dibentuk dengan Penetapan Presiden RI tanggal 21 Mei 1948 No. 16 (Panitia Agraria Jogja) tidak sesuai lagi dengan keadaan negara (sesudah terbentuknya negara kesatuan) maka dengan Keputusan Presiden Indonesia tanggal 19 Maret 1951 No. 36/1951 panitia tersebut dibubarkan dan dibentuk panitia baru yang berkedudukan di Jakarta. Mereka bertugas merencanakan dasar-dasar baru hukum tanah, lalu merencanakan Undang-undang serta peraturan lainnya yang berhubungan dengan itu; Merencanakan perubahan, pencabutan dan pembaharuan segala peraturan tentang tanah yang masih berlaku; Memberi pertimbangan atas rancangan undang-undang atau peraturan lain mengenai urusan tanah yang disiapkan oleh pemerintah; Memberi masukan pada pemerintah tentang persoalan hukum tanah.

Panitia Agraria yang baru akan terdiri atas ahli-ahli dari Jawatan atau Bagian Kementerian dan organisasi-organisasi tani dengan susunan sebagai berikut: dua orang wakil Kementerian Dalam Negeri; dua orang wakil Kementerian Pertanian; dua orang wakil Kementerian Kehakiman; seorang wakil Kementerian Pekerjaan Umum; seorang wakil Jawatan Transmigrasi dari Kementerian Sosial; tiga orang wakil dari organisasi-organisasi tani. Atas usul Panitia, Menteri Dalam Negeri menyetujui jumlah anggota dapat ditambah menjadi 15 orang. Kemudian dengan Keputusan Presiden Indonesia tanggal 30 Oktober 1951 No. 212/1951 diangkat sebagai: Ketua (merangkap anggota) yaitu, Sarimin Reksodihardjo, Kepala Bagian Agraria Kementerian Dalam Negeri. Wakil Ketua (merangkap anggota) adalah Sadjarwo, Kepala Bagian Politik Umum dan Planning Kementerian Pertanian.

Panitia memberi beberapa kesimpulan perihal tanah untuk pertanian kecil sebagai berikut: membatasi minimum

idée. Luas umum ditentukan 2 hektar; Hukum waris perlu ditinjau lagi terkait pembatasan minimum dengan soal hukum adat; Pembatasan maksimum 25 hektar untuk satu keluarga; Badan hukum tidak boleh mengerjakan pertanian kecil; Hanya penduduk warga Indonesia yang bisa memiliki tanah untuk pertanian kecil; Tidak dibedakan antara warga negara "asli" dan "bukan asli"; Untuk pertanian kecil diterima bangunan-bangunan hukum: hak milik, hak usaha, hak sewa, hak pakai; Hak ulayat disetujui untuk diatur sesuai dasar negara.[119]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: tugas, panitia, agraria, ahli, jawatan

Ichtisar tentang Pembentukan, Tugas, Susunan dan Hasil Pekerjaan Panitia Negara Urusan Agraria Jakarta. *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No.3 Djuni 1958

Keputusan Presiden tanggal 14 Januari 1956 no.1/1956 membubarkan Panitia Agraria Jakarta dan membentuk Panitia baru dengan nama Panitia Negara Urusan Agraria (disingkat juga Panitia Agraria) berkedudukan di Jakarta. Menurut Keppres ini, Panitia Agraria yang baru bertugas menyiapkan rencana Undang Undang Pokok Agraria yang nasional; Merencanakan perubahan, pencabutan dan pembaharuan segala peraturan tentang tanah yang sampai sekarang masih berlaku; Memberi pertimbangan kepada Menteri Agraria mengenai persoalan agrarian, baik atas inisiatif sendiri maupun atas permintaan Menteri Agraria. Berlainan dengan panitia terdahulu, maka panitia ini diberi pedoman batas waktu untuk menyelesaikan tugasnya yaitu, "sebisanya dalam waktu satu tahun", sedang setiap triwulan Panitia juga melaporkan hasil pekerjaannya kepada Menteri Agraria.

[119]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Jumlah anggota Panitia Agraria ditetapkan sebanyak-banyaknya 15 orang. Diangkat oleh Presiden atas usul Dewan Menteri. Mereka terdiri dari pejabat beberapa kementerian dan jawatan yang lapangan pekerjaannya berkaitan erat dengan urusan agrarian, ahli hukum adat dan para wakil dari berbagai organisasi tani. Menurut Keputusan Presiden no.1/1956 semula susunan Panitia Agraria, yakni Ketua (merangkap anggota) Mr. Soewahjo Soemodilogo, Sekretaris Jenderal Kementerian Agraria; Wakil Ketua (merangkap anggota) Singgih Praptodihardjo, Kepala Urusan Politik Agraria dan Perencana dari Kementerian Agraria; Sekretaris (merangkap anggota) Mr. Soemitro Tjokrowardojo, Sekretaris Kementerian Agraria.

Panitia Perumus bertugas "merumuskan dan menyusun Rencana Undang Undang Pokok Agraria, berdasarkan hasil Panitia Negara Urusan Agraria, dengan mengadakan perubahan dan tambahan yang menurutnya perlu". Hasil pekerjaan mereka, yakni perubahan naskah rancangan yang disusun Panitia Perumus tersebut disetujui oleh Panitia Agraria dan diajukan kepada Menteri Agraria dengan surat Ketua Panitia tanggal 6 Februari 1958 no. 1/PA/1958.[120]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: tugas, panitia, agraria, undang-undang, naskah

"Sekadar Uraian tentang Sistematik dari Rancangan Undang-undang Pokok Agraria". *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No.3 Djuni 1958

Sebagaimana undang-undang lainnya, Undang-undang Pokok Agraria yang rancangannya disajikan dalam majalah ini ditetapkan dalam bentuk suatu keputusan Presiden Republik Indonesia disertai sebuah memori-penjelasan resmi. Keputusan

[120]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

itu berisi dua bagian, yakni bagian pertimbangan (*considerance*) yang memuat ragam alasan yang mendorong dibuatnya undang-undang itu, sedang bagian lainnya merupakan penetapan (*dictum*) yang berisi undang-undangnya sendiri, dalam hal ini Undang-Undang Pokok Agraria. Resminya tiap Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara RI, sementara penjelasan resminya dimuat terpisah dalam Tambahan Lembaran Negara RI. Dalam Majalah ini kedua naskah itu disajikan secara terjalin supaya pembaca mudah memahaminya. Lalu, untuk membedakan yang satu dari yang lainnya Rancangan UU-nya dicetak dengan huruf miring, sedangkan naskah penjelasannya dengan huruf biasa.[121]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: undang-undang, agraria, pertimbangan, penetapan

Pidato Menteri Agraria, Mr. Sadjarwo di D.P.R.G.R. tanggal 12 September 1960 mengenai R.U.U. Pokok Agraria

Melalui surat ini, Sadjarwo mengungkapkan perjuangan perombakan Hukum Agraria Kolonial dan penyusunan Hukum Agraria Nasional berjalan erat dengan riwayat perjuangan bangsa Indonesia. Itulah sebabnya, Landreform di Indonesia sulit dipisahkan dengan Revolusi Nasional Indonesia. Tujuan Landreform, mengadakan pembagian yang adil atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah; menegaskan melaksanakan prinsip Tanah Untuk Tani agar tidak terjadi spekulasi dan pemerasan; menguatkan dan memperluas hak milik atas tanah bagi warga negara; mengakhiri sistem tuan tanah dan menghapuskan pemilikan dan penguasaan tanah secara masif; meningkatkan produksi nasional dan mendorong terselenggarakannya pertanian yang intensif secara gotong

[121]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

royong. Dalam menyelenggarakan Landreform, pemerintah membuka tanah-tanah baru dan mensinkronkan dengan perkembangan industri dan transmigrasi. Pemerintah akan mengadakan redistribusi tanah yang kelebihan kepada petani dengan kompensasi, selain melindungi tanah untuk usaha keagamaan dan sosial.

Pemerintah berpendapat bahwa bumi, ruang angkasa, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah karunia Tuhan kepada rakyat Indonesia. Maka, pemerintah wajib mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemeliharaan itu. Harus dijauhkan pula pikiran yang hendak mempertahankan wilayah bagi golongan sendiri. Dalam rencana Undang-undang Agraria, hukum adat dijadikan dasar utama. Tetapi hukum adat merupakan hasil perkembangan yang dipengaruhi politik kolonial, sehingga masih ada hukum adat yang menguntungkan golongan kecil. Nantinya, hukum adat ialah hukum adat yang berinti azas gotong royong, mengindahkan hukum agama, dan menyesuaikan dengan zaman. Dari pembicaraan terdahulu, tampak jiwa dan suasana baru yang menunjukkan hasrat mengamalkan azas gotong royong. Dengan penuh keyakinan bahwa rencana U.U. Pokok Agraria yang diperbaharui dan disampaikan kepada DPR GR memperoleh persetujuan bulat. Dengan demikian, Indonesia punya dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan Landreform.

Para anggota DPR GR yang mewakili golongan-golongan dalam perundingan dengan pemerintah yaitu Nasionalis: Mr. Soebagio Reksodipuro, Soerachman, Notosukardjo; Islam: H. Achmad Saichu, Brodjotaruno, Z. Imban, Nunung Kusnadi, Harsono Tjokroaminoto, K.H. Muslich, Nja' Diwan; Katolik/ Kristen: Frans Seda, Mooy, V.B. Saka, M. Caley; Komunis: Nung Tjik A.R., J. Pirry, Situmeang, Lukman; Karya: Sajuti

Melik, Kolonel Hasan Kasim, Overste Ahmad Soemadi, Majoor Argawisastro, Sjeh Markaban, dan Asmu.[122]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 7 halaman.
Kata Kunci: hukum, Landreform, revolusi, transmigrasi, industri

"Laksana Malaikat yang Menyerbu dari Langit, Jalannya Revolusi Kita". Pidato/Amanat Presiden Soekarno Pada Ulang Tahun Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, 17 Agustus 1960 di Jakarta.

Pidato peringatan 17 Agustus 1960, yang kemudian terkenal dengan sebutan Jalannya Revolusi Kita, adalah sebuah pidato yang sangat serius dalam membicarakan persoalan Landreform. Dari ratisan pidato Sukarno, pidato ini yang paling keras dan paling lantang menyuarakan sekaligus niat akan menjalankan Landreform. Sukarno menyebut: "Ini adalah satu kemajuan yang penting-maha-penting dalam Revolusi Indonesia! Revolusi Indonesia tanpa Landreform adalah sama saja dengan gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong-besar tanpa isi. Melaksanakan Landreform berarti melaksanakan *satu bagian yang mutlak dari Revolusi Indonesia*. Gembar-gembor tentang Revolusi, Sosialisme Indonesia, Masyarakat Adil dan Makmur, Amanat Penderitaan Rakyat, tanpa melaksanakan Landreform adalah gembar-gembornya tukang penjual obat di pasar Tanah Abang atau di Pasar Senen".

Sukarno melanjutkan dalam pidatonya: "Landreform di satu fihak berarti *penghapusan* segala hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, dan mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur, di lain fihak Landreform berarti *memperkuat* dan *memperluas pemilikan tanah* untuk seluruh Rakyat Indonesia terutama kaum tani. Dan Rancangan Undang-undang Pokok Agraria berkata: *tanah tidak boleh menjadi alat*

[122]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

penghisapan, apalagi penghisapan dari modal asing terhadap Rakyat Indonesia. Karena itu harus dihapuskan "hak eigendom", "wet-wet agraris" bikinan Belanda, "Domeinverklaring", dan lain sebagainya. Kalau nanti Rancangan Undang-undang ini telah menjadi Undang-undang, maka telah maju selangkah lagilah kita di atas jalan Revolusi. Telah maju selangkah lagilah kita di atas jalan yang menuju kepada realisasi Amanat Penderitaan Rakyat. Ya!, tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan! Tanah untuk Tani! Tanah untuk mereka yang betul-betul menggarap tanah! Tanah *tidak* untuk mereka yang dengan duduk ongkang-ongkang menjadi gemuk-gendut karena menghisap keringatnya orang-orang yang disuruh menggarap tanah itu!"

"Toh!, – jangan mengira bahwa Landreform yang kita hendak laksanakan itu adalah "Komunis"! Hak milik atas tanah *masih kita akui!* Orang masih boleh mempunyai tanah turun-temurun! Hanja *luasnya* milik itu *diatur*, baik *maksimumnya* maupun *minimumnya*, dan hak milik atas tanah itu kita nyatakan *berfungsi sosial*, dan Negara dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum mempunyai *kekuasaan yang lebih tinggi* daripada hak milik *perseorangan*....Ini bukan "Komunis"! Kecuali itu, apakah orang tidak tahu bahwa negara-negara yang bukan Komunis pun banyak yang menjalankan Landreform? Pakistan menjalankan Landreform, Mesir menjalankan Landreform, Iran menjalankan Landreform! Dan P.B.B. sendiri tempohari menyatakan bahwa "defects in Agrarian structure, and in particular systems of land tenure, prevent a rise in the standard of living of small farmers and agricultural labourers, and impede economic development". (Keburukan-keburukan dalam susunan pertanahan, dan terutama sekali keburukan-keburukan dalam cara-cara pengolahan tanah, menghalangi naiknya tingkat hidup si-tani-kecil dan si-buruh pertanian, dan menghambat kemajuan ekonomis)".

Jenis Naskah: Pidato Sukarno. Jumlah Halaman: 36
Kata Kunci: Landreform, Pertanahan, Hak-hak petani, penghapusan hukum Belanda.

Sukarno, *Indonesia Menggugat, Pidato Pembelaan Bung Karno di Muka Hakim Kolonial.* Terbit pertama kali tahun 1961 oleh Departemen Penerangan RI. Dicetak kembali oleh YUI, 2001.

Ada banyak isu yang diangkat oleh Sukarno dalam buku ini terkait persoalan tanah. Misalnya Sukarno sudah berbicara persoalan tanah terlantar pada tahun 1932, di halaman 5, Sukarno menyebut dengan bahasa Jawa, *Bero* (tanah kosong yang tidak dimanfaatkan). Konteksnya adalah, setiap perusahaan yang mengelola tanah akibat dari kebijakan pemerintah Kolonial terkait perkebunan skala luas ketika persoalan muncul dan modal perusahaan dibekukan, tanah-tanah yang dimiliki menjadi *bero*.

Di halaman 33 Sukarno menyinggung masalah erfpach yang telah dibuka dan diusahakan dimana-mana, namun semua itu tidak memberikan manfaat untuk kesejahteraan, bukannya malah maju, malah muncur, demikian Sukarno menyebutnya. Lebih lanjut di halaman 35 kembali ia tegaskan, Ada aturan *erfpacht* yang bersendi atas "*gewetenstopper*", *domeinverklaring* buat *onderneming-onderneming* di pegunungan, ada aturan menyewa tanah bagi *onderneming* tanah datar yang banyak penduduk; ada aturan kontrak buruh dengan *poenale sanctie* bagi *onderneming-onderneming* yang kekurangan kuli; dan "ketertiban dan keamanan" dan lapangan usaha di mana-mana dengan "*staatsafronding*" yang memusnahkan kemerdekaan negeri-negeri Aceh, Jambi, Kurinci, Lombok, Bali, Bone dan lain-lain; ada sistem pengajaran yang menghasilkan kaum buruh "halusan"; ada pasal 161 bis Undang-undang Hukum Pidana yang meniadakan hak mogok, sedang undang-undang pelindung buruh tidak ada sama sekali, sehingga nasib kaum buruh boleh dipermainkan semau-maunya,- sungguh benar kapital partikelir tak kekurangan "keperluan mutlak", kaum imperialisme-modern berada di surga!

Jenis Naskah: Pidato Sukarno. Jumlah Halaman: 264
Kata Kunci: Imperialisme modern, kapitalisme, ketidakadilan

Perkembangan Landreform (oleh: Drs. Soejono Sastrodimejo)
***Madjalah Agraria,* Djanuari 1962. THN. 1- No.1**

Pemerintah kolonial telah membawa akibat sosial dan ekonomi yang bikin rakyat Indonesia menderita dan ekses buruk dalam bidang hukum politik agraria. Misalnya, perundang-undangan agraria Belanda yang berakar pada *Agrarische wet* dan *domein verklaring*, membuka lebar modal asing masuk Indonesia bergerak dalam pengusahaan tanah. Imbasnya, seluruh hasil dari pengusaha tanah tidak untuk memenuhi kebutuhan si pemilik tanah atau kepentingan bangsa Indonesia, tetapi semua hasil itu diangkut ke negeri pemilik modal asing. Pemerintah kolonial menempatkan Indonesia sebagai sumber bahan export, sehingga mempengaruhi peri kehidupan sosial-ekonomi penduduk Indonesia.

Berangkat dari realitas Agraria dan kondisi sosial ekonomi tersebut, Indonesia perlu mengadakan Landreform demi menyelesaikan revolusi. P.J.M. Presiden dalam pidato pembukaan sidang D.P.A. Januari 1960 menegaskan bahwa "Landreform ialah bagian mutlak dari revolusi kita". Juga dalam pidato pada hari ulang tahun R.I. yang ke-15 tanggal 17 Agustus 1960, ditegaskan kembali bahwa "melaksanakan Landreform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari revolusi Indonesia". Bagian mutlak ialah bagian yang tidak boleh tidak harus ada, untuk mencapai tujuan masyarakat adil dan makmur atau masyarakat sosialisme Indonesia.

Dalam rangka Manifesto Politik disiapkan 3 macam pekerjaan pokok dalam lapangan Agraria dan implementasi pasal 33 UUD, yaitu Perombakan hukum agraria seluruhnya dan penyusunan Undang-Undang Agraria Nasional; Menjalankan Landreform; Menetapkan land-use planning; Undang-undang Pokok Agraria mulai berlaku 24 September 1960.

Banyak orang yang punya tanah berlebihan, juga orang yang tidak bertanah. Keadaan ini bertentangan dengan azas Sosialisme Indonesia yang menginginkan pembagian merata

atas sumber penghidupan rakyat tani berupa tanah dan hasilnya. Penumpukan tanah pada satu tangan membuka kemungkinan praktek pemerasan dalam segala bentuk. Pemerintah membuka tanah secara besar-besaran di luar Jawa untuk para transmigrasi dari daerah yang sangat padat penduduknya. Pemerintah juga perlu menetapkan batas maksimum tanah pertanian yang boleh dikuasai satu keluarga. Tanah yang melebihi batas maksimum diambil pemerintah dengan mendapat ganti rugi. Lalu, dibagikan pada petani yang membutuhkan tanah. Pemilikan tanah pertanian akan lebih merata. Buahnya, akan menambah jumlah produksi, karena para penggarap tanah itu giat mengerjakan usaha pertanian.[123]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: Landreform, revolusi, manifesto, tanah, sosialisme

Pedoman Pelaksanaan Surat Keputusan Menteri Agraria No. SK. 508/KA tentang Saat Mulai Bekerjanya Panitia Landreform Daerah Tingkat II/Kotapraja. *Madjalah Agraria,* Djanuari 1962. THN. 1- No.1

Menteri Agraria segera mengeluarkan keputusan No. Sk. 508/Ka yang menentukan mulai bekerjanya panitia Landreform Daerah Tingkat II di beberapa daerah mulai 1 September 1961. Daerah-daerah tingkat II, yaitu semua Daerah tingkat II seluruh Jawa-Madura, Bali dan Lombok; Semua kotapradja (daerah tingkat II) di seluruh Indonesia; Semua daerah percontohan *Landreform*. Yang tersebut pada No. 1 kiranya tak perlu penjelasannya lagi. Sedang yang tersebut No.2 ialah semua Daerah Kotapradja di luar Jawa; Lalu yang disebut No.3 adalah daerah-daerah percontohan sesuai dengan keputusan Menteri Agraria tanggal 5 Djuni 1961 No.273/ Ka. Selain yang terletak di Jawa, Madura, Bali dan

[123]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Lombok ialah daerah tingkat II: Langkat, Lampung Selatan, Banjar, Goa, Maluku Tengah dan Kupang. Dengan penunjukan itu, berarti di semua Daerah Tingkat I paling sedikit ada satu Daerah Tingkat II dalam lingkunganya yang mulai bekerja pada 1 September 1961.[124]

Jenis Naskah: Artikel. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: panitia, Landreform, Daerah Tingkat II, Kotapradja

Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No.Sk.20/P.A./1963

Surat yang berlaku mulai 4 Pebruari 1963 ini memuat putusan perubahan dari Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No.Sk.129/P.A./1962. Ditetapkan susunan Panitia Indoktrinasi Departemen Pertanian dan Agraria yaitu Ir. Koesniamri sebagai Ketua; Widisiswojo Direktur Sekolah Pengatur Agraria sebagai wakil ketua dan sekretaris. Dengan anggotanya ialah Harjadi Jadipranoto (Pembantu Menteri Pertanian), Hermanses S.H. (Kepala Jawatan Pendaftaran), Ir. leo Amahroseja (Pegawai Tinggi B.P.U Perusahaan Pertanian Negara), Major Gitosewoyo (Kepala Bagian Padi Sentra B.P.U. Perusahaan Pertanian Negara), Tjiptodarsono (Kepala Bagian Public Relation Direktorat Landform), A.K.B. Drs. Moerdijanto (Komandan Tim Pengamanan Produksi dan Alat-alat Produksi Departemen Pertanian dan Agraria), Drs. Zaini Mansur (Direktur Perusaaan Pertanian Negara), Amirudin (Kepala Jawatan Periklanan), Dr. Achmad, Radjamin Lubis, Sudomo, Ir. Sadikin, dr. Sutopo (Kepala Jawatan Kehewanan), Drs. Kasidi (Kepala Hubungan Masyarakat Departemen Pertanian dan Agraria). Ketua, wakil, sekretaris Panitia Indoktrinasi diberikan honorarium tetap sebesar Rp. 1000,- tiap bulan, dan anggota sebesar Rp. 750,- tiap

[124]Majalah tersebut tersimpan di Perpustakaan Nasional RI, dan copiannya dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

bulan. Biaya dibebankan pada m.a.51B.1.1.48. Surat keputusan ini ditandatangani Menteri Pertanian dan Agraria, Sadjarwo S.H.[125]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: panitia, indoktrinasi, sekolah, honorarium

Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No.21/ Th. 1963 tentang Gaji Pegawai Perusahaan negara dalam Lingkungan Departemen Pertanian dan Agraria

Surat ini memuat putusan dicabutnya peraturan dan ketentuan yang bertentangan, dan menetapkan Peraturan Gaji Pegawai Perusahaan Negara dalam Lingkungan Departemen Pertanian dan Agraria. Menjadi ketentuan umum yakni Badan Pimpinan Umum Perusahaan Negara atau badan lain dalam Lingkungan Departemen Pertanian dan Agraria yang dibentuk atas dasar Undang-undang No.19 Prp. tahun 1960. Menteri Pertanian dan Agraria beserta pegawainya menerima gaji tetap.

Susunan pegawai dalam perusahaan disesuaikan dengan anggaran belanja perusahaan dan disahkan oleh Menteri. Pegawai yang termasuk dalam golongan III kecuali direksi perusahaan, diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atas usul direksi. Demikian pula dengan penetapan jabatan. Mengenai gaji dan jabatan, untuk pangkat dalam lampiran diberikan gaji pokok yang termuat dalam daftar. Syarat pengangkatan untuk pangkat berdasarkan ijazah yang dimiliki atau pengetahuan yang sederajat. Gaji pegawai yang ditempatkan di luar negeri ditetapkan oleh Menteri Pertama atas usul Menteri.

Perihal gaji pokok, ditentukan menurut pangkat. Bagi pegawai yang diangkat dalam jabatan baru, ditetapkan berdasarkan masa kerja. Kenaikan gaji berkala diberikan jika masa kerja golongan yang ditentukan telah dipenuhi dengan

[125]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

menunjukkan kerajinan dan ketaatan terhadap kewajibannya. Jika belum dipenuhi syaratnya, kenaikan gaji ditunda paling lama satu tahun. Apabila penundaan itu tiga kali dan belum menunjukkan kerajinan, ia dapat diberhentikan. Kalau tiada lagi alasan untuk penundaan, kenaikan gaji diberikan mulai bulan berikutnya.

Pegawai diberi tunjangan keluarga, kemahalan umum, tunjangan perusahaan, tunjangan perusahaan tambahan dan tunjangan lain menurut pasal 12-18 peraturan ini. Pegawai yang beristri/ suami tunjangan 25% dari gaji pokok perbulan/ minimal Rp.100,-. Pegawai yang punya anak dan anak angkat dibawah umur 25 tahun dan belum menikah, tunjangan anak sebesar 10% atau minimal Rp.50,- tiap anak. Bila suami isteri semua pegawai, tunjangan diberikan kepada yang bergaji paling tinggi. Tunjangan anak angkat hanya untuk 1 anak yang sah menurut hukum. Tunjangan kemahalan umum 30% dari jumlah gaji pokok dan tunjangan keluarga, mulai 1 Mei 1963 menjadi 130%. Tunjangan perusahaan 100% dari gaji pokok, mulai 1 Mei 1963 menjadi 50%. Tunjangan perusahaan tambahan diberikan menurut pentingnya kedudukan dan tugasnya. Jumlah tunjangan itu tidak melebihi 150% dari gaji pokok, mulai 1 Mei 1963 menjadi tidak lebih 100%. Tunjangan kompensasi dan resiko pekerjaan diberikan dengan peraturan direksi dengan persetujuan Menteri. Begitu pula soal ganti rugi pekerjaan. Ganti rugi yang dimaksud untuk barang rusak atau hilang dalam pekerjaan tanpa kesengajaan dan peristiwa luar biasa, tunjangan ganti rugi kerja luar, tunjangan jabatan, penggantian pengeluaran, dan lainnya. Honorarium diberikan dengan peraturan direksi. Sumbangan pajak diberikan sebesar jumlah pajak yang dikenakan karena jabatan pada perusahaan.

Masa kerja untuk menetapkan gaji dihitung penuh selama mendapat gaji dalam pangkatnya pada jawatan/ perusahaan negara. Masa pengalaman kerja diperhitungkan

untuk menetapkan gaji dan dihargai sebagai masa kerja golongan dengan bukti surat keputusan/ keterangan yang sah. Kemudian ujian jabatan dan kenaikan pangkat harus memenuhi syarat kecakapan dan kerajinan yang dibuktikan oleh pertimbangan/ penilaian pimpinan. Syarat kelulusan ujian jabatan tidak dikenakan terhadap pegawai yang memiliki ijazah di bawah ijazah yang dipersyaratkan. Golongan dalam pasal ini adalah golongan I/A, I/B, II/A. II/B, dan golongan III. Ijazah yang diperoleh selama bekerja yang lebih tinggi dari ijazah sekolah dapat dipakai sebagai pertimbangan kenaikan pangkat.

Direksi mengadakan peraturan upah setelah mendapat persetujuan Menteri dan Menteri Perburuhan. Pegawai yang gajinya kurang dari yang diterima sekarang, diberikan gaji peralihan. Waktu peralihan tak lebih dari 2 tahun. Ketentuan penutup dari penyesuaian peraturan gaji dari perusahaan negara mengacu peraturan khusus yang disahkan Menteri. Peraturan gaji berlaku mulai tanggal ditetapkan. Surat ini ditandatangani menteri Pertanian dan Agraria Sadjarwo S.H., di Jakarta, 14-8-1963.[126]

Jenis Naskah: Peraturan Menteri. Jumlah Halaman: 10 halaman. Kata Kunci: gaji, pegawai, tunjangan, honorarium, pajak

Surat Keputusan Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria No.SK/113/KOMPAG/1964

Surat bertanggal 1 Desember 1964 tersebut, Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria, Soedjarwo S.H. memutuskan pembebasan dengan hormat kepada Ir. Soengkono sebagai Pds. Direktur Ekonomi/ Keuangan B.P.U. Mekatani, Djokosuseno S.H. sebagai Kepala Biro Sekretariat P.N. Pertanian Pusat. Mengangkat Ir. Soengkono sebagai Pds. Direktur Produksi, Djokosuseno S.H. sebagai Pds. Direktur Umum dan Personalia, Let.Kol. Sukmadi

[126]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

sebagai Pds. Direktur Keuangan. Surat berlaku mulai pada tanggal ditetapkan.[127]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: pembebasan, mengangkat, direktur, Kepala

Kompartimen Pertanian dan Agraria No.Sk.75/Kompag/1964

Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria, Sudjarwo S.H. dalam surat ini memutuskan membentuk Kesatuan Dwikora I, Dwikora II, Dwikora III, Dwikora IV, Dwikora V. Tiap kesatuan dipimpin Pimpinan Kesatuan yang diangkat oleh Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria. Kesatuan ini ditugasi menyelenggarakan penguasaan dan pengurusan kebun-kebun. Dalam penyelenggaraan tugas, Pimpinan Kesatuan mengindahkan petunjuk dari Direksi Penguasaan. Surat berlaku mulai 10 September 1964.

Kesatuan Dwikora I di Medan meliputi kebun Turangi, Pulo Rambung, Bungara, Namu Tongan, Begerpang, Rambung Sialang, Batu Singging, Rambung Sialang, Sungai Rampah, Bah Bulian, Bah Lias, Dolok, Sungai Bedjangker, Tanah Datar, Gunung Melaju, kek Tarum, Sungai Rubia, dan Nagodang.

Kesatuan Dwikora II di Medan meliputi kebun Rambung, Telok Pandji, Panigoran, Tandjung Pasir, Heven, Timbang Deli, Timbang Serdang, Sungai Birung, Bandar Pinang, Bukit Neradja, Pangkattan, Greahan, Tanah Abang, Keraksaan, Sungai Musam.

Kesatuan Dwikora III di Jakarta meliputi kebun Tjondong, Tjilaut, bajah, Tugu, Kertasari, Djasinga, Tjisandang, Pasir Kopo, Tjikadu, Bajabang, Tjibuni, Tjiseru, Tjiarui, Maliminggir, Biting, Tjurug, Telogoredjo, Gunungsari, Sumbermas, kaliduren, Sukokulon, Sugusari, Sentool, Keputren, Tjorahmas, Widodaren,

[127]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Kalitengah, Treba Sala, Sumberwuni, Wai Ratai, Alicia, Melania, Sanna, Tanah Intan, Tanah Abungan, Belagiri.

Kesatuan Dwikora IV di Subang meliputi kebun Bukanegara, Djalupang, Kasomalang, Manjingsal, Pasir Bungur, Pasir Muntjang, Sariredja, Serangsari, Subang, Sukaredja, Sumurbarang, Tambakan, Tjiater, Tjineandeuj, Kangunredja, Meglasari, Tjukul, Tjempaka, Sapang Peundeuj, kalimas, Sungai Laru.

Kesatuan Dwikora V di Surabaya meliputi kebun Tanah Manis, Sumbertengah, Sumberaju, Gunung Gumitir, Pagundengan, Purwodjo, Kalisepandjang, Kaliselogiri.[128]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 4 halaman.
Kata Kunci: kesatuan, penguasaan, pengurusan, kebun, Dwikora

Keputusan Menteri Koordinator Kompartimen Pembangunan Pertanian dan Agraria No.Sk.51/KOMPPAG/64

Surat ini memuat putusan Menteri Koordinator Kompartimen Pembangunan Pertanian dan Agraria, Sadjarwo S.H. yang membebaskan dan mengangkat Amien Tjokrosoeseno dari Kepala Biro Ekonomi dan Perancangan menjadi Pejabat Koordinator Perusahaan; Ir. Sadikin Soemintowikarto dari Kepala Biro Koordinasi Kerjasama Lembaga Penelitian menjadi Pejabat Koordinator Research; Buediharsono S.H. dari Pejabat Khusus Penasehat Hukum Departemen Agraria menjadi Pejabat Koordinator Hukum dan Agraria; Aliwarsitohardjo dari Pd. Kepala Biro Hubungan Luar Negeri menjadi Kepala Biro Hubungan Luar Negeri; Soegeng Amat dari Kepala Kabinet Menteri menjadi Pejabat Koordinator Productionsharing dan Kerjasama Ekonomi; Singgih Praptodihardjo dari Pegawai Madya menjadi Pejabat Koordinator untuk hubungan Organisasi Masa; Soemadi dari Pegawai Tinggi Biro Hubungan Luar Negeri menjadi

[128]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Kepala Kabinet Menteri; Abd. Madjid dari Kepala Bagian Umum menjadi Kepala Biro Sekretariat. Surat keputusan ini berlaku mulai 24 Agustus 1964.[129]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: membebaskan, mengangkat, Kepala, pejabat

Surat Edaran Departemen Pertanian Jakarta, Tanggal 25 Nopember 1964 No.53/M.Perta/64 kepada Pembantu Menteri, Kepala Biro Koordinasi, Kepala Biro, Kepala Direktorat, Kepala Lembaga, Kepala Urusan, Kepala Bagian, Pres.Dir B.P.U/P.N.2 di lingkungan Departemen Pertanian

Surat ini menginformasikan keputusan J.M. Menko Kompartimen Pertanian dan Agraria tanggal 19 Nopember 1964 No.122/Kompag/1964 dan No.123/Kompag/1964 yaitu menetapkan selama Menteri Pertanian sakit, menugaskan Brig.Djen. Soejono Ongko dari Sekretaris Perencanaan dan Pengawasan Kompartimen Pertanian dan Agraria untuk merangkap jabatan Pembantu Menteri Pertanian Urusan Umum. Keputusan berlaku mulai 19 Nopember 1964, ditandatangani Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria, Sadjarwo S.H.[130]

Jenis Naksah: Surat Edaran. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: Menteri Pertanian, sakit, jabatan

Keputusan Menteri Koordinator Pembangunan Pertanian dan Agraria No.Sk.16/Komppag/1964

Surat yang dikeluarkan 25 Juni 1964 ini menginformasikan perubahan dari Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No.SK.36/MPA/1964 dengan menetapkan tim penguasaan

[129]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[130]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

sementara perusahaan perkebunan milik Inggris dalam surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No.SK.36/ MPA/1964 diubah menjadi Badan Pusat Penguasaan Perusahaan Perkebunan Milik Inggris, disingkat Badan Pusat Penguasaan. Menteri Koordinator Pembangunan Pertanian dan Agraria sebagai Ketua pimpinan, Menteri Perkebunan dan Menteri Agraria sebagai wakil.

Beranggotakan: yaitu Kolonel Soejono Ongko (Pembantu Menteri Pertanian dan Agraria), Budiharsono S.H. (Pembantu Khusus/ Penasehat Hukum Menteri Agraria), Amien Tjokrosoeseno (Pegawai Tinggi Departemen Pertanian), Drs. Sehudin Djojosubroto (Pegawai Tinggi Departemen Pertanian), Drs. Danardojo (Pegawai Tinggi Departemen Perkebunan), Ir. Soepardan (Kepala Jawatan Perkebunan), Radjamin Pds (Presiden Direktur B.P.U. P.P.N. Aneka Tanaman), Ir. T. Sukarno Pds. (Presiden Direktur B.P.U. P.P.N. Karet), Let.Kol. Sugijono (Direktur Bank Umum Negara), Djuhana S.H. (Direktur Bank Indonesia), P. Siregar (Pegawai Tinggi Departemen Perburuhan). Sekretaris dipegang oleh Djaki Mochtar S.H. (Penasehat Hukum P.P.N. Karet).

Badan Pusat Penguasaan ditugasi menetapkan kebijaksanaan di bidang pelaksanaan penguasaan perusahaan perkebunan milik Inggris, mengawasi pelaksanaan penguasaan tersebut, memberi pedoman dan petunjuk kepada Badan Biro Pimpinan Pusat Pelaksanaan Penguasaan Perusahaan Perkebunan Milik Inggris yang dibentuk dengan surat Keputusan Menteri Koordinator Kompartimen Pembangunan Pertanian dan Agraria No.SK.15/ Komppag/1964 dan badan Pengawas Daerah dalam Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No.SK.31/MPA/1964. Pelaksanaan tugas harian Badan Pusat Penguasaan dikerjakan oleh Badan Pimpinan Harian dari Badan Pusat Penguasaan. Badan Pimpinan Harian terdiri dari anggota Badan Pusat Penguasaan yaitu Menteri Perkebunan sebagai ketua. Lalu para

anggotanya yakni Kolonel Soejono Ongko, Ir. Soepardan, Drs. Sehudin Djojosubroto, Amien Tjokrosoeseno, Budiharsono S.H. Dengan sekretaris Djaki Mochtar S.H. Surat ini ditandatangani oleh Menteri Koordinator Pembangunan Pertanian dan Agraria Sadjarwo S.H.[131]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: perubahan, penguasaan, perusahaan, perkebunan, Inggris

Amanat PJM Presiden Sukarno pada Pelantikan Lima Menteri Baru dalam Kabinet Kerja Gaya Baru, Sudjarwo, Komodor Hamzah Athohandojo, Hadji Mohammad Hasan, Drs. Frans Seda, R. Hermanses S.H., di Istana Merdeka Jakarta, 4 Juni 1964

Terdapat sumpah janji pengangkatan Sudjarwo menjadi Menteri Kehutanan, Hamzah Atmohandojo (Menteri Perikanan Darat dan Laut), Hadji Mohammad Hasan (Menteri P3, Pendapatan, Pembiayaan, Pengawasan Uang), Drs. Frans Seda (Menteri Perkebunan) dan Rudolf Hermanses S.H. (Menteri Agraria). Sukarno mengatakan, sumpah ini berdasarkan agama Islam, Katolik, Kristen, dan berisi tanggungjawab pengemban sumpah untuk menjalankan tugas kepada Tuhan, tanah air, bangsa, dan negara. Pengadaan *regrouping* atau *reshuffling* Kabinet Kerja guna menyempurnakan usaha dalam bidang pangan dan membuat RI cukup pangan dan cukup kebutuhan ekonomi. Selain itu, guna memenuhi Amanat Penderitaan Rakyat, Sukarno mengadakan formasi dan susunan pemerintah sebaik mungkin.

Menurut Sukarno, Indonesia ditinjau dari sudut historis adalah bangsa kaya yang punya sumber kekayaan melimpah dan bisa dipakai untuk melaksanakan Amanat Penderitaan Rakyat. Penggunaan sumber kekayaan di atas tanah dan di dalam tanah

[131]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

tergantung kita sendiri. Pihak yang tidak suka menyangkal kekayaan alam Indonesia yang tak tertandingi ini. Mereka mengatakan bangsa ini akan segera jatuh. Bangsa Indonesia tidak akan jatuh dan bertekat memenuhi Amanat Penderitaan Rakyat. Sukarno mengadakan reshuffling kabinet agar lebih efisien menggerakkan tenaga guna memenuhi kebutuhan rakyat Indonesia.

Banyak pimpinan bangsa Indonesia yang mengharap bantuan luar negeri. Menurut Sukarno, pemikiran ini harus dijauhkan. Indonesia dapat memenuhi kebutuhan ekonominya tanpa bantuan asing. Tanggal 17 Agustus mendatang, Sukarno berharap negeri ini dapat menunjukkan kepada dunia bahwa Indonesia cukup pangan, sandang, dan keperluan hidup layak. Presiden memacak asa Indonesia tidak akan mengimpor beras dari luar karena sudah berkecukupan pangan. Himbauan tentang pemanfaatan lahan juga disinggung dengan penanaman ubi, cantel, singkong, dan lainnya di lahan yang ada. Saat mengambil janji dan sumpah para menteri untuk mengikhtiarkan tenaga sehingga negara segera dapat memenuhi kebutuhan sendiri dengan ridho Tuhan Yang Maha Esa. Sukarno mengajak para Menteri setia kepada Manipol/Usdek, cita-cita rakyat dan garis UUD 45.[132]

Jenis Naskah: Surat Amanat. Jumlah Halaman: 6 halaman.
Kata Kunci: sumpah, *reshuffling*, Manipol, sandang, pangan

Terjemahan J.M. Menteri Kordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria Sadjarwo S.H. pada Kader-kader Revolusi Tanggal. 9 September 1964 di Lembaga Administrasi Negara

Dalam surat ini, Sadjarwo memaparkan bahwa terjemahan yang diberikan itu adalah doktrin revolusi yang juga pernah diucapkan

[132]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Sukarno. Landreform merupakan revolusi agraria dan mutlak bagi revolusi. Ini tak dapat dilepaskan dari doktrin revolusi. Revolusi kita adalah revolusi nasional dan demokratis untuk mendirikan kekuatan gotong royong. Tujuan revolusi jangka pendek ialah program kabinet kerja yang sederhana antara lain sandang pangan, keamanan, dan melanjutkan perjuangan anti imperialisme.

Ekonomi Indonesia warisan kolonial dan tidak dapat disamakan dengan ekonomi negara lain, karena ekonomi warisan kolonoal hanya menekankan ekspor lebih besar dari impor. Apalagi di Indonesia tidak punya industri, hanya digunakan sebagai pasar barang industri, seperti industri teksil dari Nederland. Akibatnya, jika harga bahan ekspor dalam negeri naik, maka nilai ekspor turun. Jika Indonesia konfrontasi dengan Belanda, maka ekspor mereka akan terganggu. Negara luar senang karena buruh di Indonesia dihargai sangat murah, dan terus mengimpor beras sejak kemerdekaan. Tiap tahun impor beras naik mulai 1-2 juta ton. Bahkan Indonesia terpaksa membeli beras dari negara Arab yang berpadang pasir. Hal ini harusnya bikin Indonesia malu. Juga beras dari negara sosialis seperti Rusia dan RRC, yang dimakan adalah beras kapitalis.

Ini akibat dari politik peninggalan Belanda karena tanah yang dikuasai Belanda merupakan wilayah atau hak *doemen* negara Belanda. Ini adalah *doemen begensel* yang menjadi landasan politik agraris dan ekonomi. Rakyat hanya memakainya dan tidak berhak atas hak *oigendoom*. Lalu Belanda menjual tanah itu atau memberikan hak atas tanah kepada bangsa asing untuk menanamkan modal perkebunan besar di Indonesia. Maka muncullah tanah partikelir, tanah hak *erpacht*, tanah dengan hak erpacht untuk *kleirw landbow*.

Menurut Sukarno dalam *Indonesia Menggugat*, tercatat harta milyaran rupiah keluar tiap tahun. Misalnya tahun 1927 pengeluaran kopi 74 juta gulden, teh 90 juta, tembakau 170

juta, minyak 155 juta, gula 360-400 juta, karet 417 juta, yang jumlah semua tak kurang dari 1,6 milyar kekayaan yang diangkut dari Indonesia per tahun. Sedangkan impor baru dihentikan tahun 1957 dari Belanda. Keadaan rakyat Indonesia sangat memperihatinkan. Contoh, penanam kopi harusnya mendapat 30 sen per hari, tetapi hanya mendapat 4-5 sen per hari.

Masyarakat petani umumnya memiliki tanah yang kecil, dan lapangan perburuhan sangat murah. Menurut penelitian di Jawa dan Bali, jumlah antara pemilik tanah dan buruh tani adalah 40:60 sehingga 40% petani yang bertanah dan 60% buruh tani. Di Indonesia tanah pertanian ada 7 juta ha dan sering mendapat paceklik. Irigasi kurang lantaran dulu hanya digunakan sebagai penanaman modal perkebunan seperti pabrik gula. Paceklik ialah masalah pembangunan masyarakat dan petani. Jika paceklik tiap tahun gagal diatasi, petani akan terus mengalami hambatan. Akibat lain dari penanaman modal asing terkonsentrasi di Jawa, tenaga penduduk Jawa sangat murah. Sedangkan Sumatera, Irian, Kalimantan hanya dipakai sebagai reserve kalau sawah Jawa sudah kosong.

Menindaklanjuti Manifesto Politik, hak *eigendom* harus dihapus, dan saudara diperintahkan melaksanakan Landreform. Selama 15 tahun undang-undang Landreform belum ada, setelah Dekrit Presiden dan diikuti Manifesto Politik, Undang-undang Pokok Agraria dapat disusun. Sudah waktunya pilar-pilar lama dibongkar karena menghambat revolusi. Pekerjaan terkait perundang-undangan perlu diperhatikan karena banyak pertentangan antarpelaksanaan.

Arti Landreform, yaitu perombakan pertanahan baik struktur, hukum, maupun Landuse. Landreform lahir dari Revolusi Perancis, lalu dijalankan dengan lunak, moderat, revolusioner. Cara lunak mengatur hubungan tuan tanah dengan penggarap, dan tak merombak semuanya. Cara moderat, yakni tidak segera melaksanakan tapi menunggu jika pemilik sudah

meninggal baru dibagi. Di Indonesia, Landreform dijalankan secara revolusioner. Kita menghendaki bentuk lain dari struktur pertanahan di Indonesia.

Landreform hampir bergerak di seluruh dunia, dan sejak tahun 1950 ditampung United Nation. Menyelidiki dan melaksanakan Landreform merupakan usaha mutlak guna memperbaiki ekonomi di negara *underdeveloped*. Program ini juga dijalankan di negara sosialis dan kapitalis dengan caranya sendiri-sendiri. Seperti di Jepang oleh Max Arthur, Landreform tidak hanya mengadakan redistribusi tanah namun mematahkan belenggu feodal. Di Indonesia, Landreform menyangkut 3 hal pokok: bidang perombakan hukum landasan, struktur pertanahan, dan Landuse atau penggunaan tanah. Implementasi Landreform banyak menemui hambatan karena Indonesia tidak punya pengalaman Landreform. Misalnya, penghapusan hak *eigendom* karena *soko guru* politik Belanda bersifat mutlak. Dihapus pula sistem *soko guru* kapitalisme, imperialisme, dan diganti dengan hak milik, hak milik yang ditambahkan, hak milik turun temurun. Hak milik berfungsi memberi keuntungan kepada pemegang hak yang dapat turun temurun, juga tak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat, tidak boleh merugikan masyarakat. Negara butuh tanah untuk pernanaman dan pembangunan, maka tanah tidak boleh ditelantarkan. Seperti Rusia tidak mengenal hak milik, namun milik negara, dan digunakan secara kolektif. Landreform di Indonesia sesuai kepribadian bangsa Indonesia. Omong kosong bila ada yang mengatakan Landreform Indonesia menjiplak Rusia, Belanda, dan Amerika.

Undang-undang Pokok Agraria mengenal adanya hak milik perseorangan turun temurun dan fungsi sosial. Keseluruhan hak itu lebih rendah tingkatnya dengan hak milik. Orang asing tidak diberi hak milik tetapi hak pakai dan guna yang sifatnya sementara. Sebelumnya hak milik Malaysia telah dikuasai, disusul

hak milik Inggris tanpa menyoal nasionalisasi. Jika di Rusia, RRC, Cekoslovakia pengambilan tanah dari tuan tanah tidak diberi ganti rugi, tapi Indonesia membayar ganti rugi kepada Belanda karena Indonesia punya toleransi dan memaafkannya.

Ciri perudang-undangan kita adalah adanya emansipasi. Emansipasi wanita harus dijamin, demikian pula laki-laki. Semua harus dibebaskan dari pemerasan, produksi melimpah secara merata dan adil. Dikuasai, dipakai, dan dibagi oleh rakyat, untuk rakyat. Kekayaan rakyat dan perseorangan tidak boleh berlimpah-limpah, kecuali kekayaan negara dan masyarakat. Tidak boleh ada ekploitasi, penyelenggaraan harus sesuai Pancasila.

Pemerasan banyak dikerjakan oleh hak gadai, dan ini belum diatur sepenuhnya. Bagi hasil diatur oleh Undang-undang No.2 tahun 1960. Batasan maksimum menjamin jangan sampai ada pemilikan tanah berlebihan sehingga timbul eksploitasi. Batas minimum dapat mencegah pemilikan tanah rakyat tani banyak yang miskin dan melarat. Jangan sampai ada pemilikan yang kecil dan berdampak pada kemelaratan, kemiskinan sehingga pecah pemberontakan. Batasan itu belum bisa dilaksanakan karena faktor tanah dan transmigrasi, maka rakyat memperoleh tanah minimal 2 ha, dan di Kalimantan minimal 4 ha. Dengan sendirinya pemilikan dan menggeser buruh tani dan tani yang terlalu kecil akan meningkat, baik di bidang industri maupun transmigrasi dengan pembangunan dan pembukaan tanah baru.

Batas maksimum di Jawa yang padat berkisar antara sawah 5 - 6 ha. Bagi yang kurang padat 7 ha sawah dan 9 ha tanah kering. Daerah yang jarang penduduknya 12 ha sawah dan 15 ha darat. Selanjutnya daerah yang banyak tanah dan kurang orang dapat 16 ha sawah dan 20 ha darat. Diharapkan pemilik dan pemegang hak bisa mengusahakan tanahnya tanpa menimbulkan sistem tuan tanah, eksploitasi, dan pemerasan. Kini sedang dilakukan redistribusi tanah yang diambil dari kelebihan tanah itu, segala sistem pemerasan akan dikikis habis. Seluruh undang-undang

pemilik dan penggarap imbang yaitu 50:50. Jika seseorang tidak menjalankan peraturan perjanjian bagi hasil, akan dikenai sanksi.

Implementasi bagi hasil menimbulkan persoalan, penghalangnya dari bidang agraria. Supaya dapat berjalan baik, Landreform dilaksanakan secara gotong royong, sesuai regulasi Landreform dan Pancasila. Bila perlu mengadakan retooling petugas yang mengadakan penyelewengan. Perombakan struktur pertanahan membawa prinsip mengadakan pembatasan maksimum dan minimum, selain petani mengusahakan secara aktif tanah pertanian. Pelaksanaan Landreform dibagi dua. Pertama, daerah Jawa, Bali, Lombok, dan kedua adalah sisanya. Fase pertama hampir selesai, dan fase kedua masih membutuhkan waktu 1 tahun lagi karena problem tanah begitu rumit, apalagi 300.000 ha.

Undang-undang Bagi Hasil juga kesandung masalah, antara lain pendudukan tanah di kota, perkebunan dan hutan secara liar. Undang-undang No.51/1960 mengatur dan mengutamakan musyawarah. Trasmigrasi perlu dijalankan karena Jawa padat penduduk. Pada tanah yang sempit tetap dilaksanakan pertanian yang intensif supaya menghasilkan dan meningkatkan produksi. Diadakan Landuse Planning dalam Undang-undang No.38 penyediaan tanah bagi perkebunan tebu supaya produski gula tidak mandeg.

Tanah gundul, tanah kepentingan negara, tanah industri, dan tanah keperluan keagamaan dijamin oleh pemerintah dan diberikan hak yang kontinyu. Tanah bengkok dan tanah gogol juga butuh penjelasan yang tidak mudah. Dalam persoalan Landuse, sedang diselesaikan suatu Dewan Landuse yang mengatur penggunaan tanah yang bersifat nasional dan regional. Dewan Landuse diisi para ahli, organisasi, buruh, tani, dan golongan fungsional lainnya. Jika sudah terselenggara, akan

memberikan tanah bagi perkebunan, industri, perkampungan, kehutanan, peribadatan, dan sebagainya.[133]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 23 halaman.
Kata Kunci: revolusi, industri, impor, partikelir, Landuse

Surat Pimpinan Daerah Sepda DKI Jakarta Raya (Serikat Buruh Pemerintah Daerah) No.29/A/PD/XX/1964 tentang Pengadilan Landreform. Jakarta, 3 Nopember 1964 kepada Menko Kompartimen Hukum dan Dalam Negeri, Wirjono Prodjodikoro S.H.

Surat ini menyebut, Sepda DKI Jakarta Raya beserta anggotanya menguatkan desakan DPP BTI kepada Menko Kompartimen Hukum dan Dalam Negeri supaya dibentuk pengadilan Landreform. Jika dikomandokan Stop Impor Beras dan harus berdikari di bidang ekonomi, khususnya pangan, mutlak diperlukan peningkatan produksi pangan. Perlu syarat teknis dan pembebasan tenaga produktif pokok, terutama buruh tani dan tani miskin dari feodalisme dengan jalan melaksanakan UUPA dan UUPBH. Mendukung sepenuhnya harapan DPP BTI agar tahanan yang membela UUPA dan UUPBH dibebaskan, dan menyelesaikannya dalam pengadilan Landreform. Surat ini ditandatangani Pimpinan Daerah Sepda DKI Jakarta Raya, Wakil Ketua, Sumbada.[134]

Jenis Naskah: Surat Pimpinan Daerah. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: impor, beras, Landreform, pengadilan

[133]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[134]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Instruksi Pimpinan No. 356/KP/Komp/1965 25 Agustus 1965. Komandan P.M.I. Pos Departemen Pertanian dan Kantor Pusat Kompartimen Pertanian dan Agraria, Ibu Sadjarwo

Surat ini berisi instruksi Ibu Sadjarwo selaku Pimpinan Sukarelawan Palang Merah Indonesia. Bahwa dalam rangka memperingati Dwi Dasa Warsa Republik Indonesia dan menjelang Hari Kemerdekaan RI, hendaknya P.M.I Pos Departemen Pertanian beserta Direktorat P.N. dan Kantor Pusat Kompartimen Pertanian dan Agraria siap siagakan di bawah pimpinan P.J.M. Presiden/ Pemimpin Besar Revolusi. Sukarelawan P.M.I di instansi tersebut supaya aktif dalam kegiatan usaha berdikari yang digelar Sukwan Produksi; berlatih P.3.K, dapur umum, evakuasi, perawatan keluarga, pendaftaran sumbangan darah, mengikuti ceramah. Juga melaksanakan Komando Presiden tertanggal 25 Juli 1965; mendengarkan pidato Presiden di Istana Negara; memberi pesan khusus kepada 26 sukarelawan yang akan bertugas.[135]

Jenis Naskah: Surat Instruksi. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: sukarelawan, Palang Merah Indonesia, Hari Kemerdekaan, berdikari

Surat Keputusan Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria No.Sk.193/Kompag/1965

Di dalam surat tersebut ditetapkan, yaitu kepada pegawai Kompartimen Pertanian dan Agraria diberikan pakaian dinas kerja dua stel per tahun; pakaian dinas itu berupa Sporthemd dan celana panjang untuk laki-laki, blus/rok atau kebaya untuk wanita; pakaian tersebut dipakai saat upacara besar, apel bendera, dan empat kali seminggu; biaya keperluan pembelian pakaian dinas tahun 1965 dibebankan pada Anggaran belanja

[135]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Kementerian Pertanian dan Agraria. Surat keputusan ini berlaku mulai tanggal 1 Januari 1965, yang ditandatangani oleh Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria, Sadjarwo S.H.[136]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: pakaian dinas, Sporthemd, celana panjang, blus, kebaya

Instruksi Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria No.7/Instr/Korpag/65 kepada Semua Kepala Biro/ Direktorat/ Lambaga/ Bagian/ Urusan/ Direksi BPU/ PN/ DANA/ GAPSI

Di dalam surat tersebut Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria, Sadjarwo S.H. tanggal 10 September 1965 mengistruksikan agar semua instansi dalam lingkungan Departemen Pertanian pusat dan daerah ikut aktif dan memberikan bantuan untuk mensukseskan Peringatan Hari Tani di daerah.[137]

Jenis Naskah: Surat Instruksi. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: instruksi, bantuan, peringatan, Hari Tani

Surat Keputusan Bersama Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria dan Menteri/ Sek.Djen P.B. Front Nasional No.Sk.233/Kompag/65 No.169/KPTS/PBFN/IK/65

Surat berisi tentang peringatan Hari Tani Nasional tahun 1965 dan menetapkan pembentukan Panitia Pusat Peringatan Hari Tani Nasional Tahun 1965. Adapun susunan panitianya, yakni Ketua kehormatan J.M. Menko Kompartimen Pertanian dan Agraria, J.M. Menteri/Sek.Djen P.B. Front Nasional, J.M. Menteri Agraria,

[136]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[137]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

J.M. Menteri Pengairan Rakyat, J.M. Menteri Pembangunan Masyarakat Desa dengan Ketua I H. Moch. Djambok; Ketua II Ir. Sartojo; Wakil Ketua Asro Effendi, Dajan Noer Achmad, D.F. Damanik, S.S. Soemarno, Drs. Bambang Ismawan, Drs. Arifin Effendy, Nj. Aisjah Darwis, Drs. Noer Achari, Kol. Soedarsono S.H., Letkol. Soedomo, AKBP. Drs. Awaludin Djamin; Sekretaris I Letkol. Alishan, Sekretaris II Walujo S.H.; Sekretaris III Soetrisno S.H.; Penggerak massa Ketua PBFN, anggota dari angkatan bersenjata, dan Sembilan Ormas Tani; Koordinator Daerah Ketua BPFN, Wakil Ketua Dep. Dalam Negeri, Dep. Transkop, Dep. Pertanian, Dep. Agraria, Dep. P.M.D., Dep. Kehutanan, Dep. Pengairan Rakyat, anggota Sembilan Ormas Tani; Seksi Penerangan Ketua Djoko Imam Soedarto, Wakil Ketua Drs. S. Kasidi, anggota RRI, TVRI, PFN, dan Sembilan Ormas Tani; Seksi Gerakan Peningkatan Produksi Ketua PBFN, Wakil Ketua Drs. Soebagjo, Soegandhi, anggota Sembilan Ormas Tani; Seksi kesenian Ketua M. Sanip, Wakil Ketua Soebardi, anggota ormas kebudayaan di bawah Partai Politik; Seksi pameran Panitia Harian dengan Ketua Ir. Sartojo; Keamanan angkatan kepolisian, pramuka, Sembilan Ormas Tani; Kesehatan IDI, PMD, Sembilan Ormas Tani; Seksi angkutan Ketua Moedjoko, Wakil Ketua Alex Kere, Abdulrachman, anggota PBFN, angkatan darat, laut, udara, dan kepolisian, Imam Soepardjo, Mudjari, Sujono, Farid Rizad, R.S. Soerjakusuma, W. Marpaung, M. Sianturi; Seksi keuangan Ketua Soeprapto, anggota Soenarto, Darmawan, pengawas Hari Atmo Junanto, sekretariat bersama ormas Tani.

Ketua, wakil, sekretaris panitia memerintahkan anggota segera melaksanakan peringatan Hari Tani Nasional 1965. Mereka diberi tunjangan Rp.15.000 yang diambil dari Departemen dalam Kompartimen Pertanian dan Agraria. Surat ini berlaku mulai

4 September 1965 yang ditandatangani Menteri Koordinator Kompartimen Peranian dan Agraria, Sadjarwo S.H.[138]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 4 halaman.
Kata Kunci: peringatan, Hari Tani, panitia, tunjangan

Instruksi Bersama Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria dan Menteri Sek. Jend Front Nasional No.6/ Instruksi/Kompag/65/ Instruksi/PBFN/VIII/65

Surat ini menginformasikan pada 26 Agustus 1965 Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria, Soedjarwo S.H. mengajak dibentuknya Panitia Penyelenggaraan Peringatan Hari Tani 1965 Tingkat Dati I yang dipimpin oleh Front Nasional, beranggotakan Ormas Tani, instansi-instansi, dan segera dibentuk Panitia Dati II. Tanggal peringatan dimulai 24 September 1965 selama 1 bulan. Tema peringatan yaitu Pelaksanaan Takari dan Peningkatan Pelaksanaan Dwikora. Dalam perayaan diadakan gerakan peningkatan produksi pangan, gerakan bidang redistribusi tanah, gerakan koperasi produksi pertanian, penanaman pekarangan dan halaman, perbaikan saluran pengairan, pemberantasan hama, perlombaan peningkatan produksi pangan, pameran tingkat Dati II. Dilaksanakan penilaian dan pemberian penghargaan pada hari terakhir. Biaya penyelenggaraan diusahakan berdikari.[139]

Jenis Naskah: Surat Instruksi. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: panitia, Hari Tani, pangan, redistribusi, pengairan

[138]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[139]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Amanat Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria Sadjarwo pada Apel Besar, tanggal 16 Agustus 1965

Surat ini berisi tentang himbauan kepada masyarakat untuk menyambut hari kemerdekaan Indonesia, meningkatkan kesadaran terhadap tujuan revolusi, ikut serta memanfaatkan diri dalam bidang produksi dan pengamanan produksi khususnya produksi sandang pangan dengan membentuk kelompok-kelompok unit produksi. Juga menghimbau para petugas Departemen Pertanian untuk menjalankan dan mengatur kegiatan rakyat, membantu memecahkan kesulitan rakyat, dan dihimbau menjalankan "5 Azimat Revolusi".[140]

Jenis Naskah: Surat Himbauan. Jumlah Halaman: 3 halaman.
Kata Kunci: produksi, sandang, pangan, 5 Azimat Revolusi

Salinan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 127 Tahun 1965

Di dalam surat ini, Ir. Soekarno mengangkat Brig.Djen. Soejoni Ongko sebagai Sekretaris Perencanaan dan Pengawasan Kompartimen Pertanian dan Agraria; Drs. Sehudin Djojosubroto sebagai Sekretaris Pembiayaan Kompartimen Pertanian dan Agraria; Ir. Sartojo Prawirosoerojo sebagai Sekretaris Ekonomi dan Produksi Kompartimen Pertanian dan Agraria; R.B.P.A. Kinanto sebagai Pejabat Khusus Menteri Koordinator Kompartimen Pertanian dan Agraria untuk Urusan Hansip/ Sukarelawan Pembangunan Irian Barat dan Daerah Perbatasan. Kemudian dalam Departemen Pertanian, Ir. Koesniobari sebagai Pembantu Menteri Pertanian Urusan Produksi; Drs. Zaini Mansjur sebagai Pembantu Menteri Pertanian Urusan Umum. Dalam Departemen Kehutanan, Ir. Soemarjo Joeswoprajoto sebagai Pembantu Menteri Kehutanan Bidang Produksi; Drs. R. Siswojo Sardjo

[140]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

sebagai Pembantu Menteri Kehutanan Bidang Umum. Dalam Departemen Perikanan, A.T. Wignjo Prajitno, Let.Kol. Laut Perwira ALRI sebagai Pembantu Menteri Perikanan Urusan Umum; R. Amin Katamsi sebagai Pembantu Menteri Perikanan Urusan Produksi. Dalam Departemen Agraria, Dr. Soenawar S.H. sebagai Pembantu Menteri Agraria Urusan Pelaksanaan; Soenarto Wongsodihardjo sebagai Pembantu Menteri Agraria Urusan Organisasi dan Administrasi. Surat ini berlaku mulai tanggal penetapan, 14 Mei 1865.[141]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: sekretaris, Kompartimen, pembiayaan, produksi, sukarelawan

Keterangan J.M. Menteri Perkebunan, Drs. Frans Seda mengenai Pelaksanaan Landreform di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung Rapat Hari ke-2 tanggal 19 Januari 1965

Di dalam suratnya, Frans Seda menegaskan bahwa sengketa yang timbul dalam bidang perkebunan secara pokok karena belum ada penentuan Landuse. Belum ada putusan prinsipil penggunaan tanah yang telah dikonsesikan oleh bekas pemilik. Hal ini yang menimbulkan ketidakserasian di dalam tuntutan dan pihak pemerintah seperti Pusat Perkebunan Negara. Pada umumnya sengketa timbul di Jawa pada tanah konsesi. Terdapat 3 penggunaan tanah untuk perkebunan, yang paling luas adalah tanah konsesi. Sengketa timbul pada tanah konsesi yaitu tanah yang sudah disediakan tapi belum dikerjakan, terlebih di lereng gunung yang berhutan. Karena tanah perkebunan menggunakan pupuk dan subur, maka sering menimbulkan sengketa.

Pada tahun 1964 di daerah yang sudah ditanami terjadi pembabatan, di Aceh sebanyak 1.300 pohon karet dibabat

[141]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

semalam. Di Meluwu Banyumas 200 ha karet diganti dengan singkong. Di dalam musyawaran, tanah di Meluwu dikembalikan kepada perkebunan dengan keputusan S.O.B. dan diangggap sah. Di Sumatera Utara, terdapat tanah tembakau di Deli yang sudah diciutkan dari 255.000 ha menjadi 60.000 ha. Jadi sisanya telah dikembalikan kepada Panitia Landreform. Tanah yang 60.000 ha ini dipertahankan untuk posisi monopoli di luar negeri, dan ditetapkan menjadi daerah tembakau oleh pemerintah dan perlu diamankan. Dari 60.000 ha tanah, ada 12.000 ha yang diokupasi. Terdapat tiga macam okupasi sebanyak 1.700 ha yang sah dan dilindungi Undang-undang No. 8 tahun 1954. Terdapat juga penggarap nomor dua yaitu penggarap terdaftar yang dianjurkan oleh Menteri Pertanian/ Agraria. Peraturan tanggal 14 Desember 1960 terdapat 4.800 penggarap tanah yang terdaftar. Terdapat juga penggarap tanah ketiga, yaitu penggarap liar. Sebanyak 5.200 ha dari 12.000 ha digarap secara liar. Jika tanah yang terdaftar tersebut dipakai pemerintah, tidak boleh digugat. Jika untuk penanaman rakyat harus dimusyawarahkan. Hal yang tersulit adalah penggarap liar sebanyak 5.200 ha yang merupakan satu rotasi satu tahun untuk ekspor 35.000 bal. Frans Seda meminta perhatian karena bulan Februari dan Maret harus tanam untuk ekspor tahun depan. Yang diperlukan sekarang adalah 5.000 ha untuk rotasi tahun 1966-1967. Hal ini yang diminta dari D.P.A. dan pemerintah mengenai Landuse dan pengamanan 60.000 ha tanah tembakau.

Pengalaman dari laporan bahwa 12.000 ha yang diokupasi dengan musyawarah Agustus-Oktober tahun 1964 baru 614 ha yang selesai dengan musyawarah, sisanya belum bisa karena bermacam-macam rintangan. Sesudah tembakau dimasukkan, sistem Belanda tidak direformasi lagi. Satu tahun boleh ditanami sandang pangan sebelum tanah tersebut dihutankan lima tahun lamanya agar dapat ditanami tembakau berikutnya, hal ini disebut tanah jaluran. Yang sulit sekarang adalah kembalinya

tanah jaluran setelah satu tahun. Hal yang menjadi soal musyawarah adalah sistem rotasi, yaitu rotasi 6 atau 7 tahun. Dengan musyawarah dan informasi yang lebih banyak, hal tersebut dapat diatasi. Frans Seda menekankan pendapat Menteri Hermanses, bukan saja Dewan Lanuse, tetapi landuse itu urgent.

Mengenai Pelaksanaan Landreform, dibagi menjadi 4 yaitu, pelaksanaan Landreform dalam arti sempit, pelaksanaan daripada Undang-undang Pokok Bagi Hasil, Tentang Bidang Agraria Umum, dan Sengketa dan Saran-saran Pelaksanaan. Pelaksaaan ada 2 fase, yaitu Fase I Daerah Jawa, Bali, Madura.; Fase II daerah Indonesia lainnya yang pada tanggal 17 Agustus 1966 harus selesai. Pelaksanaan dilakukan oleh Panitia Landreform di pusat dan daerah, di mana Kepala Daerah dan wakil saling mengganti jika berhalangan. Dalam pelaksanaan redistribusi tanah sebanyak 445.000 ha, telah dimiliki 332.000 ha, sisanya 112.000 ha. Pelaksanaan Undang-undang Pokok Bagi Hasil maka pemilik tanah yang melaksanakan UUPBH dikenakan administrasi, yaitu penggarap 60%, pemilik 20%, dan negara 20%.

Bidang Agraria Umum terdapat kurang tanah di Jawa Tengah. Pemecahan secara insidentil tidak berguna karena akan terulang kembali. Ada beberapa tipe sengketa, yaitu sengketa redistribusi tanah, sengketa bagi hasil, sengketa tanah gogol, sengketa tanah bengkok, sengketa soal gadai, dan sengketa penyuburan hutan dan *onderneming*. Sengketa tanah bengkok adalah sisa feodalisme jadi harus dihapuskan. Saran yang diajukan supaya Deklarasi Bogor ditembuskan kepada desa dan ormas tani, supaya menghindari kesukaran, dan penggarap yang kehilangan nafkah diberikan prioritas transmigrasi.

Menteri Agraria, Hermanses S.H. melaporkan 3 bidang Landreform yang harus dikerjakan, yaitu penjebolan dan pembangunan sistem pemilikan tanah, penjebolan dan pembangunan cara menggunakan tanah, dan pembangunan Hukum Agraria secara terperinci. Perlu disusun panitia Landuse

demi menyelesaikan problem nasional. Bengkok dan Wakaf adalah masalah dalam hukum agraria. Wakaf yang sah hanya diakui sebelum tahun 1960.

Menteri Kehakiman, Astrawinata S.H. melaporkan bahwa tanggal 31 Oktober 1964 telah disahkan Undang-undang Pelaksanaan Landreform. Diperlukan 200 Pengadilan Landreform yang tidak terbiayai oleh Departemen Agraria. Di Jawa Barat diadakan Pengadilan Landreform di dua tempat, di Jakarta (Badan Pengadilan Negeri Istimewa Jakarta Raya), Jawa Tengah (Purwokerto dan Semarang), Jawa Timur (Malang dan Surabaya), Bali (Denpasar). Pengadilan Landreform terdiri dari unit-unit atas 5 orang, yaitu Ketua Hakim Pengadilan negeri dibantu 4 hakim anggota dari 1 Departemen Agraria dan 3 orang dari Ormas Nasakom.[142]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 5 halaman.
Kata Kunci: Landreform, perkebunan, sengketa, Landuse, pengadilan

Pendapat Saudara Asmu Mengenai Pelaksanaan Landreform di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung Rapat Hari ke-2 tanggal 19 januari 1965

Asmu, dalam surat ini, menilai laporan Tim Penelitian dan Peninjauan BP3L oleh Ketua Panitia 3 Menteri memang belum selesai. Angka yang disampaikan Menteri Agraria mengenai kelebihan tanah, tanah acsente, tanah swapraja, tanah negara, empat macam tanah direstribusi, yang seharusnya menurut tafsiran pusat berjumlah 445.700 ha, baru dinyatakan 298.566 ha. Sisanya belum diusut dengan baik.

Di daerah masih banyak kecurangan, salah daftar, sistem kedok, waris palsu, hibah palsu, perampasan tanah hak milik

[142]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

tani. Biaya pengusiran yang sewenang-wenang oleh pejabat Perhutani, Kehutanan, dan PPN. Hanya disebutkan di Brebes ada 505 sengketa saja. Juga mengenai Undang-undang Bagi Hasil (UUPBH) yang belum dikerjakan bupati sepenuhnya. Masih banyak pencabutan tanah garapan kaum tani menurut undang-undang ini.

Peraturan bebas gadai tanah 7 tahun yang mestinya berlaku awal tahun 1961 berdasarkan Undang-undang No.56 Prp.60 dinyatakan belum begitu terasa. Panitia Landreform belum memperhatikan dan menjalankannya. Landreform di Jawa, Bali, NTB yang sudah ditentukan Sukarno sampai tahun 1964 belum kelar.

Baik dalam Djarek atau Ketetapan MPRS Landreform adalah bagian mutlak Revolusi Indonesia. Seharusnya sisa-sisa feodal dikikis habis dan dilaksanakan Tanah untuk Kaum Tani. Landreform berdasarkan pelaksanaan UUPA dan UUPBH sebenarnya merupakan garis kompromi, belum sepenuhnya menurut Djerek dan Dekon. Garis kompromi diterima agar penggalangan persatuan revolusioner berporoskan Nasakom dapat diperkokoh dan perjuangan anti imperialis khususnya perjuangan mengganyang Malaysia dapat diperhebat. Melaksanakan UUPA dan UUPBH diperlukan untuk semua, agar perjuangan anti imperialis menjadi kuat, dapat membangkitkan kegairahan kaum tani untuk memenuhi kebutuhan pangan dalam negeri, menciptakan kekuatan pasar dalam negeri, penambahan penghasilan dan daya beli kaum tani.

Menunda dan menghentikan pelaksanaan UUPA dan UUPBH, memusuhi kaum tani adalah omong kosong, karena Front Nasional Revolusioner berporoskan Nasakom justru diperlemah. UUPA dan UUPBH harus dikerjakan serius dan tepat. Yang harus diperbaharui adalah cara-cara penyelesaian sengketa berlandaskan Deklarasi Bogor yaitu mengutamakan sistem konsultasi, musyawarah tanpa intinuasi, intimidasi, dan senjata.

Kecuali Masjumi dan PSI, semua golongan dan partai dalam DPR GR sudah menyetujui UUPA dan UUPBH. Untuk menjawab sikap kaum reaksioner sungguh sulit karena mereka mengadu domba, memecah partai Nasakom dan ormas nasakom terutama NU, PNI dan PKI.

Menjalankan Landreform tanpa konflik antara lain harus ditundukkan kekuatan sosial yang menentang UUPA dan UUPBH. Mengusulkan kembali pertimbangan DPA bulan Januari 1964 yang sudah dilaksanakan. Yang belum, supaya segera dilaksanakan, termasuk retooling Panitia dan Aparatur Landreform dibersihkan dari tuan tanah. Tidak cukup hanya 17 atau 18 pengadilan, harus dibentuk sampai tingkat kabupaten. Aksi kaum tani untuk mendobrak kemacetan pelaksanaan UUPA dan UUPBH harus tetap direstui. Tindakan aksi massa, rapat gelap, demonstrasi liar supaya dihentikan. Dicegah campur tangan ABRI terhadap masalah Landreform, karena sudah ada panitia Landreform gaya baru, BP3L, dan Pengadilan Landreform. Sengketa tanah diselesaikan berdasarkan Deklarasi Bogor. Tindakan kontra revolusioner dan suversi, dicegah dan ditindak. Massa aksi revolusioner dibantu, massa aksi kontra revolusioner dipidana. Pemerintah mengambil tindakan tegas menghukum tuan tanah yang menentang pelaksanaan UUPA dan UUPBH, serta meretool pejabat yang tidak melaksanakan. Pejabat harus jujur, patriotik, bercita-cita sosialisme, setia melaksanakan UUPA dan UUPBH, membela kaum tani, berani mengambil tindakan dengan tuan tanah.[143]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 4 halaman.
Kata Kunci: Landreform, rapat, tanah, sengketa, revolusioner

[143]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Pandangan Saudara D.N. Aidit mengenai Pelaksanaan Landreform Diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung rapat ke-2 tanggal 19 Januari 1965

Di dalam surat ini, D.N. Aidit menyatakan bahwa sebelum 1962 timbul banyak konflik tanah di pedesaan. Namun sesudah akhir tahun 1963 kaum tani tidak boleh dipersalahkan lagi. Sebab, menurut Peraturan Pemerintah di Jawa, Madura, Bali tahun 1963 Landreform sudah harus selesai. Jika belum, tuan tanah harus ditahan. Ketegasan adalah hal penting dalam menjalankan Landreform. Kaum tani tidak bisa salah, tuan tanah yang salah. Mengenai tanah yang digelapkan, sebenarnya tanah ini tidak dibuat terang. Penting mengetahui tanah-tanah yang digelapkan. D.N. Aidit mengusulkan IGO dan IGOB dicabut, supaya tidak ada lagi gontok-gontokan, kader yang sudah digembleng harus turun ke bawah, ke pedesaan, menyelidiki pikiran dan perasaan tani miskin dan buruh tani. Mengenai Pengadilan Landreform, agar dibentuk Pengadilan Landreform sampai kabupaten.[144]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: rapat, konflik, Landreform, tanah, kabupaten

Pendapat K. H. Idham Chalid, mengenai Pelaksanaan Landreform Diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung Rapat Hari ke-2 tanggal 19 Januari 1965

Mengenai gontok-gontokan, supaya pemerintah mengadakan penyelidikan dan mengambil tindakan. Negara dan Revolusi lebih penting daripada membela dua tiga orang penghalang program revolusi. Mengenai tanah wakaf, jika merupakan tanah hibah palsu akan di kutuk. Supaya diselidiki dengan jujur suatu tanah wakaf. Tanah wakaf bukan milik seseorang, tapi milik Tuhan. Perlu diratakan Deklarasi Bogor sampai ke pelosok daerah. Perlu

[144]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

adanya pelatihan ormas tani tentang Landreform yang akan dikirim ke bawah.[145]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: revolusi, wakaf, tanah, Landreform

Pandangan Saudara Prof. K.H. Farid Ma'ruf mengenai Pelaksanaan Landreform Diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung Rapat Hari ke-2 tanggal 19 Januari 1965

Menurut penyelidikan, pelaksanaan Landreform sangat seret sekali. Gerakan kaum tani belum kuat melaksanakan UUPA dan UUPBH. Tuan tanah memperoleh bantuan dari pejabat yang kurang baik. Lemahnya organisasi dan langgam kerja aparatur Landreform. Kurang pengertiannya masyarakat Indonesia mengenai wakaf. Kebudayaan Revolusioner harus memberantas "*molimo*" (maling, madat, madon, main, mendem). Bila ingin melaksanakan Landreform tanpa gontok-gontokan, ingatlah kepada Al Quran.[146]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: Landreform, tuan tanah, wakaf, revolusioner, *molimo*

Pandangan Saudara K.H. Saifuddin Zuchri Mengenai Pelaksanaan Landreform Diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung Rapat hari ke-2 tanggal 19 Januari 1965

Dalam surat ini dibahas perihal wakaf secara singkat. Di dalam Landreform menyangkut persoalan wakaf, yaitu pewakaf dan barang yang diwakafkan. Selanjutnya tujuan wakaf itu untuk

[145]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[146]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

apa, dan pernyataan ikrar. Jadi bila ada hal demikian, tidak menjadi soal, tapi sekarang hal ini sukar dibuktikan dan datang tuduhan. Maka diusulankan, di samping Undang-undang Pokok Agraria juga ada Peraturan Pemerintah tentang wakaf dan sudah disiapkan rencana undang-undangnya dan akan disampaikan kepada PJM ketua.[147]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 1 halaman.
Kata Kunci: rapat, Landreform, wakaf, undang-undang

Petikan Surat Keputusan Deputi Menteri Urusan Anggaran Negara Republik Indonesia, Jakarta, 2 mei 1966

Surat ini memuat putusan Deputi Menteri Urusan Aggaran Negara Kepala Biro Urusan Pembiayaan Khusus, Moh. Taufik M.A. yang membuka kredit "Djakarta 68/1966" pada Kantor Pusat Bank Negara Indonesia di Jakarta selama tahun 1966 sebesar Rp.1.080.000.000. Kredit tersebut mulai berlaku tanggal 1 januari 1966 s/d 31 Desember 1966. Kredit hanya digunakan untuk keperluan pelaksanaan lanjutan Landreform. Penarikan uang kredit hanya dilakukan dengan surat perintah pembayaran. Hak menandatangani surat perintah pembayaran diberikan kepada Drs. J.B. Santosa Prawirosoemarto, Pegawai Tinggi Agraria dari Direktorat Landreform Departemen Agraria. Pengeluaran dari kredit dibebankan kepada Anggaran Pembangunan Tahun 1966 m.a.XF. Pejabat dalam sub dipersilahkan mengatur sendiri pertanggungjawaban atas kredit yang diterimanya dan menyampaikan daftar realisasi bulanan kepada Biro Urusan Pembiayaan Khusus Departemen Anggaran Negara. Pembayaran kredit dilakukan secara giral dengan memperhatikan ketentuan dalam surat Menteri Keuangan tanggal 27 Desember 1961 No.B.U.M. 18-143-9/II. Kantor Pusat Bank Negara Indonesia

[147]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

diminta mengawasi pelaksanaan ini, dan menolak setiap permintaan yang menyimpang. Surat ini ditandatangani oleh Deputy Menteri Urusan Anggaran Negara Kepala Biro Urusan Peminjaman Khusus, Moh. Taufik M.A.[148]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: Deputi, kredit, anggaran, Landreform, giral

Dirjen Agraria Depdagri, "Seminar Tata Guna Sumber-Sumber Alam", Jakarta: Direktorat Landuse, Dirjen Agraria-Depdagri, 1967

Pasca 1965, perpindahan Kementerian Agraria ke Dirjen Agraria di Bawah Kemendagri telah mengalami perubahan yang besar terhadap kebijakan agraria. Pada periode sebelumnya, Tata Guna Tanah memang belum dirumuskan secara mendalam, perdebatan agraria masih seputar UUPA, Landreform, dan penataan kelembagaan. Setelah itu, terbentuk direktorat Tata Guna Tanah dan mencoba memulai memikirkan kelembagaan Tata Guna Tanah. Seminar yang diselenggarakan pada tanggal 2-6 Mei 1967 ini membicarakan persoalan tersebut secara luas, terutama peserta yang hadir sebagai pembicara, baik dari pemerintah maupun dari kalangan kampus, serta masyarakat. Dalam pengantarnya, awalnya dokumen ini hanya dicetak dalambentuk stensilan, akan tetapi permintaan masyarakat cukup banyak, sehingga diterbitkan/dicetak untuk dipublikasikan. Buku ini sangat tebal, ada 781 halaman yang berisi kumpulan pidato, sabutan-sambutan, makalah, dan berbagai pemikiran tentang Tata Guna Sumber Alam. Didalam rumusan akhir seminar itu menghasilkan poin penting yakni: mendesak kepada pemerintah agardi dalam rangka Perencanaan Pembangunan Ekonomi Nasional segera mengambil langkah-langkah agar didalam

[148]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

waktu singkat dapat disusun Rencana Tata Guna Sumber-sumber Alam yang rasional, realistis, dan pragmatis dengan memberi prioritas pada Tata Guna Tanah dan Tata Guna Air berdasarkan dan mempertimbangkan hal-hal yang prinsip. Selengkapnya di cantumkan di halaman 675-690.[149]

Jenis Naskah: Buku yang berisi Dokumen/Makalah Seminar.
Jumlah Halaman: 781 halaman.
Kata Kunci: Pertanahan, Sejarah Kelembagaan, Kebijakan, Pembangunan.

Surat Keputusan Menteri Pertanian No. 347/Kpts/Um/12/1968 tentang Perubahan Tugas Serta Susunan Tim Pengawas Pelaksanaan Proyek Pembangunan Kantor dan Perumahan Departemen Pertanian

Di dalam surat yang mulai berlaku pada 20 Desember 1968 ini, Menteri Pertanian u.b Sekretaris Jendral Drs. H. Mashud Wisnusaputra, memutuskan terhitung tanggal 20 Desember 1968 mencabut Surat Keputusan Menteri Pertanian No.SK.88/5/1965, tanggal 16 Mei 1965; membubarkan Badan Pengawas Pembangunan Departemen Pertanian. Kemudian membentuk Pengawas Bangunan Departemen Pertanian baru dengan ketuanya Supangat; sekretaris: Ir. Imam Santoso; anggota: Sidharto S.H., Ir. Soesanto Kasdi, Drs. D.P. Nainggolan, Harjadi, Ir. Soenarko. Badan Pengawas Bangunan ditugasi mengadakan penawaran umum dan terbatas, memilih dan menilai rekanan, menyampaikan berita acara kepada Menteri Pertanian, meminta dan menerima laporan dari Direksi Pengawas Bangunan,

[149]Buku ini ditemukan/dikoleksi oleh Perpustakan Fak. Hukum Trisakti bagian Koleksi Khusus Boedi Harsono, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

memberikan laporan dan pertanggungjawaban kepada Menteri Pertanian; memilih rekan yang bonafid, dan lainnya.[150]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: Badan Pengawas Bangunan, Direksi Pengawas Bangunan, Tim Pengawas

Surat Keputusan Bersama Menteri Pertanian dan Menteri Dalam Negeri No. 21/Kpts/Um/1/1969 No. 2 Tahun 1969 tentang Pembentukan Tim Pertimbangan Hak Guna Usaha Perkebunan Besar

Surat yang ditandatangani oleh Menteri Pertanian, Prof. Dr. Ir. Tojib Hadiwidjaja ini memuat putusan. Pertama, membentuk Tim Pertimbangan Hak Guna Usaha Perkebunan Besar dengan anggota Ir. H. Suherlan sebagai Ketua; Budiharsono S.H. sebagai Wakil Ketua; Sudargo S.H. sebagai anggota; Drs. Soeroso sebagai anggota; Sjafirudin S. sebagai anggota; J. Soedarjanto W.S. sebagai anggota; Sjamhudi S.H. sebagai anggota; Soedjaman Gandasoebrata sebagai Sekretaris I; dan Soekri S.H sebagai Sekretaris II.

Kedua, tim tersebut ditugasi mengajukan usul dan memberikan pertimbangan kepada Menteri Pertanian dan Menteri Dalam Negeri. Ketiga, tim ini bertanggungjawab kepada Menteri Pertanian dan Menteri Dalam Negeri. Keempat, pembiayaan tim dibebankan kepada Anggaran Departemen Pertanian dan Departemen Dalam Negeri. Kelima, surat keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan, yaitu 10 januari 1969.[151]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman: 2 halaman.
Kata Kunci: Hak Guna Usaha, Perkebunan Besar, pembiayaan

[150]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[151]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Surachman, "Landreform Merupakan Kunci untuk Memecahkan Kesulitan Sandang Pangan serta Kesulitan-kesulitan Ekonomi Keuangan Lainnya", (dokumen tanpa tahun)

Menurut Dekon, Indonesia berada dalam tahap pertama revolusi nasional dan demokratis, anti imperialisme dan anti feodalisme. Sisa-sisa imperialisme dan feodalisme di bidang ekonomi harus dikikis habis. Menggerakkan semua potensi nasional untuk meletakkan dasar dan menumbuhkan ekonomi nasional yang bebas dari imperialisme dan feodalisme. Karena itu, langkah pertama ialah memperbesar produksi berdasarkan kekayaan alam dan meletakkan dasar untuk industrialisasi. Berarti, harus mengutamakan pertanian dan perkebunan, mementingkan pertambangan. Potensi dan kekuatan rakyat merupakan modal utama dan tulang punggung perjuangan revolusi. Strategi dasar ekonomi tidak dapat dipisahkan dari strategi umum revolusi Indonesia dan Manifesto Politik.

Pada tahap pertama ini, diciptakan susunan ekonomi nasional dan demokratis. Persiapan tahap kedua yaitu tahap ekonomi sosialis Indonesia. Tiap orang dijamin akan pekerjaan, sandang pangan, perumahan serta kehidupan kultural dan spiritual yang layak. Di bidang agraria, harus dipahami masalah secara keseluruhan dan mendalam terutama pangan. Misalnya, menjamin ketersediaan pangan, impor beras, mendorong SSB, perubahan menu, pembangunan pabrik pupuk, membatasi kelahiran, dan lainnya. Kuncinya ialah mutlak dilakukan Landreform secara radikal. Tanpa Landreform, revolusi Indonesia bak gedung tanpa alas, pohon tanpa batang. Landreform di satu pihak adalah penghapusan hak asing dan konsesi kolonial, di lain sisi berarti memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk rakyat Indonesia, terutama kaum tani. Harus dihapuskan hak *eigendom, wet agraris, demeinverklaring*, dan sebagainya. Masalah tanah bagi kepentingan revolusi Indonesia sangat mendesak.

Landreform menurut UUPA masih memberi hak pemilikan tanah sampai 20 ha. UUPA membatasi gerak tuan tanah dan mengatur berdasarkan lingkungan keluarga dan kepadatan penduduknya di tiap daerah. Sedangkan UUPBH baru membatasi eksploitasi tuan tanah terhadap kaum tani dalam bentuk bagi hasil, sewa tanah, dan hasil panen. Implementasi UUPA dengan sungguh-sungguh, akan menguntungkan kaum tani yang tidak bertanah, dan petani miskin dengan pembagian kelebihan tanah kepada mereka. Pasal 7 UUPA menerangkan, pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Pasal 17 mengatur luas maksimum dan minimum tanah yang boleh dimiliki dengan suatu hak tersebut. Aneka hak dalam pasal 16 meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak guna air, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak pemeliharaan dan enangkapan ikan, dan hak guna ruang angkasa.

Tanah bengkok juga dibatasi. Dalam UU No.56 Prp. 1960 pasal 1 ayat 4 dinyatakan bahwa luas maksimum penguasaan tanah pertanian tak berlaku bagi tanah pertanian yang dikuasai dengan hak guna usaha atau hak lainnya yang bersifat sementara dan terbatas. Berdasarkan hal ini pihak yang berkepentingan menganggap bahwa luas tanah bengkok tidak dikenakan pembatasan. Imbasnya, muncul ketidakadilan pemilik tanah yang dikenakan batas maksimum. Dikatakan adil bila kalangan tani yang melaksanakan UUPA menuntut agar tanah bengkok pamong desa dibatasi luasnya dengan ketentuan UU. 56/1961 dan selanjutnya pemerintah agar membentuk pemerintahan desa yang otonom dan demokratis. Pembatasan maksimum luas pemilikan tanah dan penguasaan tanah pertanian ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti UU/Perpu/No.56 tahun 1960. Pembatasan maksimum luas tanah pertanian bagi keluarga dan Daerah Tingkat II tidaklah sama tergantung kepadatan penduduk. Pemilik yang punya tanah melebihi batas

wajib lapor pada Kepala Agraria Daerah kabupaten. Kota yang bersangkutan sesuai dengan pasal 3 UU No.56 tahun 1960. Tanah yang lebih ini diambil pemerintah dan dibagikan pada rakyat yang membutuhkan dengan penggantian harga (UU No.5 tahun 1960, pasal 7).

Menurut UU No.56 tahun 1960 pasal 4, orang-orang yang memiliki tanah pertanian yang jumlahnya luas melebihi batas maksimum, dilarang memindahkan hak miliknya atas seluruh atau sebagian tanah tersebut. Di daerah-daerah banyak pelanggaran mengenai hal ini yang terlalu jauh melanggar ketentuan Landreform. Seperti pura-pura cerai untuk mempertahankan tanah kelebihan tersebut, ada yang mewariskan tetapi orangnya masih hidup, ada yang mewakafkan tanahnya tanpa memperhatikan syarat-syarat hukumnya.

Dalam UU No.56 Prp. Tahun 1960 pasal 1 menyatakan bahwa seorang dalam keluarga besar hanya boleh menguasai tanah pertanian baik miliknya sendiri atau orang lain, yang tidak melebihi batas maksimum yang ditetapkan. Dalam penjelasan umum UU ayat 7 ditegaskan bahwa penetapan maksimum memakai dasar keluarga, biarpun yang berhak atas tanah itu beberapa orang saja. Jumlah anggota keluarga ditetapkan 7 orang, jika lebih maka akan mendapat penguasaan tanah 10% dari batas maksimum setempat. Jumlahnya tidak boleh lebih dari 50% dan luas tanah pertanian tidak lebih dari 20 ha.

Mengenai redistribusi tanah. PP No.224 tahun 1961 tentang pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian pasal 6 menyatakan bahwa kepada bekas pemilik tanah yang tanahnya diambil pemerintah diganti rugi besarnya ditentukan oleh Panitia Landreform Daerah Tingkat II, atas dasar perhitungan perkalian hasil bersih rata-rata selama 5 tahun terakhir, dan berdasarkan golongan kelas tanahnya. Untuk 5 ha pertama tiap hektar 10 kali hasil bersih setahun; untuk 5 ha kedua, tiga dan empat, tiap hektar 9 kali hasil bersih setahun.

Selebihnya tiap hektar dikali 7 hasil bersih setahun. Hasil bersih ialah seperdua hasil kotor bagi tanaman padi dan sepertiga hasil kotor tanaman palawija. Apabila bekas pemilik tanah tidak menyetujui, bisa minta banding ke Panitia Landreform Daerah Tingkat I dalam tempo 3 bulan sejak ditetapkan. Keputusan Panitia Daerah Tingkat I dilarang bertentangan dengan dasar perhitungan.

Cara pembayaran ditetapkan pada PP No.224 tahun 1961 pasal 7, yaitu ganti rugi diberikan sejumlah 10% dalam bentuk uang simpanan bank Koperasi Tani dan Nelayan, sisanya berupa surat hutang Landreform. Uang simpanan ini diambil dalam waktu setahun. Surat hutang ini bisa ditukarkan oleh pemegang dengan barang modal dari pemerintah guna pembangunan industri. Surat hutang berbunga 3% per tahun. Tiap tahun setelah surat itu dikeluarkan, dibuka kesempatan menukarkannya. Bila jumlah ganti rugi tidak lebih dari Rp.25.000,- maka Menteri Agraria dapat menetapkan pembayaran dengan menyimpang dari ketentuan.

Kaum tani yang memperoleh pembagian tanah diberi izin untuk mengerjakan tanah ini paling lama 2 tahun. Mereka diwajibkan membayar sewa kepada pemerintah sebesar separuh dari hasil panen atau uang yang nilainya 1/3 dari hasil. Mereka mengganti harga tanah yang dibayar pemerintah kepada bekas pemilik tanah dengan tambahan 10% dari harga sebagai biaya administrasi. Pembayaran dilakukan dengan tunai atau angsuran selama 15 tahun. Selain itu, membayar bunga sebesar 3% setahun.

Mengikuti ketentuan PP. 224 tahun 1961, tanah-tanah kelebihan harus dibagikan menurut prioritas. Yaitu, penggarap yang mengerjakan tanah ini, buruh tani atau pekerja tetap pada bekas pemilik, penggarap yang belum sampai 3 tahun mengerjakan tanah ini, penggarap tanah hak milik, penggarap yang oleh pemerintah diberi peruntukan lain, penggarap tanah yang garapannya kurang dari 0,5 ha, pemilik tanah luasnya

kurang dari 0,5 ha, dan petani atau buruh tani lainnya. Dalam prioritas ini diutamakan bagi petani yang punya ikatan keluarga yang tak lebih dari 2 derajat dengan bekas pemiliknya, dengan ketentuan paling banyaknya 5 orang, dan petani janda pejuang kemerdekaan.

Pengertian petani menurut ayat 3 pasal PP. No.224 tahun 1961 yaitu orang yang punya atau tidak punya tanah sendiri, dengan pekerjaan pokoknya mengusahakan tanah untuk pertanian. Sedangkan penggarap ialah petani yang mengerjakan atau mengusahakan sendiri secara aktif tanah bukan miliknya dengan memikul seluruh atau sebagian resiko produksinya. Menurut UUPA No.5 tahun 1960, tanah gogolan yang sifatnya tetap menjadi tanah hak milik dan tanah gogolan yang tidak bersifat tetap menjadi hak pakai. Tanah gogolan menurut UUPA pasal 20 menjadi tanah hak milik, jadi tidak perlu diganggu gugat. Setelah berlaku UUPA, pemerintah desa tidak berhak menyoal tanah hak milik itu kecuali jika pemiliknya menyetujuinya. Artinya, pemerintah harus mengantongi izin dari pemilik tanah. Hak milik adalah turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai seseorang atas tanah dengan ketentuan pasal 6 (UUPA pasal 20 ayai 1). Menteri Agraria yang berhak mencabut hak atas tanah.

Soal perubahan hak gogolan tetap menjadi hak milik, dengan mengacu Peraturan Menteri Agraria No.2/1960. Ditegaskan bahwa konversi hak gogolan, sanggan, atau pekulen yang bersifat tetap menjadi hak milik dilaksanakan dengan surat keputusan penegasan Kepala Inspeksi Agraria yang bersangkutan. Jika meninggal dunia, gogolannya jatuh pada ahli waris. Kepala Inspeksi Agraria menetapkan surat keputusan ini pada ayat 1 dengan memperhatikan pertimbangan Bupati/ Kepala Daerah yang bersangkutan mengenai sifat tetap atau tidak tetap dari hak golongan itu. Bila ada perbedaan opini soal ketetapan,

maka didiskusikan kepada Menteri Agraria untuk memperoleh keputusan.

Mengenai penghapusan bentuk-bentuk penghisapan lainnya. UU No.56 Prp. Tahun 1960 pasal 7 ayat 1 mengatur barang siapa menguasai tanah pertanian dengan hak gadai dari mulainya peraturan ini dan berlangsung 7 tahun atau lebih, wajib mengembalikan tanah itu kepada pemilik dalam waktu sebulan selepas panen, tanpa hak menuntut pembayaran tebusan.

Petani menggadaikan tanahnya lantaran belum membayar hutang, lalu tanah itu berubah nama hak miliknya, maka berarti telah merampas hak orang lain tanpa sepengetahuan pemilik. Tindakan ini bisa dituntut. Ada beberapa jenis gadai, yaitu gadai tanah dengan tebusan. Selama belum ditebus, kekuasaan tanah dirampas oleh pelepas uang atau hasil selama itu diperhitungkan sebagai bunga. Banyak petani dipaksa melepas hak garap tanah selama puluhan tahun. Gadai tanah hasil tanaman bukan hanya dipakai sebagai bunga tapi juga angsuran. Gadai yang dipungut tuan tanah, kepala suku, marga, dan sebagainya bukanlah gadai, tapi uang muka. Jenis gadai ini tidak terbentur UU No.56 Prp. Tahun 1960 pasal 7, namun kaum tani berhak mengerjakan tanah itu. Kalau berlaku bagi hasil, petani tidak boleh lagi dipungut uang gadai itu.

UU No.56 Prp. Tahun 1960 pasal 9 ayat 1 mengatur pemindahan hak. Dinyatakan bahwa pemindahan hak atas tanah dilarang, kecuali pembagian waris. Larangan itu tidak berlaku bila penjual hanya bertanah dengan luas kurang dari 2 ha dan dijual sekaligus. Mengenai hak wanita atas tanah. Selama masih warga negara Indonesia, ia memiliki hak yang sama dengan pria. Kalau hak tanah gogolan dari waris yang sudah meninggal dirampas namun ia tidak memperolehnya karena alasan jenis kelamin wanita hal itu tidak dibenarkan. UUPA No.5 tahun 1960 mengambil sikap yang sama terhadap persoalan agraria, tanpa pandang bulu, tidak membedakan aliran politik,

kepercayaan agama, jenis kelamin, dan kedudukan. Para pejabat juga dikenakan pembatasan maksimum penguasaan tanah dan ketentuan lain.

UUPA No.5 tahun 1960 menegaskan bahwa hak dan wewenang atas bumi dan air Swapraja atau bekas Swapraja yang masih ada sejak diberlakukannya UU ini, dihapus dan beralih kepada negara. Hak asing sudah jelas, diubah menurut ketentuan UUPA, dikonversikan menjadi hak tanah menurut hukum nasional Indonesia. Namun UUPA masih menjamin modal asing dalam pasal 30 Ketentuan Peralihan pasal 55 UUPA No.5 tahun 1960.

UUPBH No.2 tahun 1960 mengatur relasi kerja antara pemilik tanah dengan tani penggarap bentuknya bagi hasil. Perhitungan biaya dihitung bersama antara mereka dengan jumlah yang sama 1:1. Untuk tanaman palawija, UUPBH menyediakan pula perhitungan bagi hasil 2:1 bagi penggarap dan pemilik. Bagi hasil untuk tani penggarap dilarang dikurangi. Soal zakat diterangkan dalam penjelasan pasal 7 UU No.2 tahun 1960 ayat 2, yaitu bagi orang-orang yang beragama Islam saja dan dapat mencapat hasil padi 14 kwintal. Sedangkan yang kurang dari itu tak dikenakan zakat. Pengaturan ini ditentukan Bupati Kepala Daerah supaya tidak muncul kericuhan. Tentang jangka waktu perjanjian minimal 3 tahun untuk sawah dan 5 tahun tanah kering, ini diterangkan di pasal 4 ayat 1 UUPBH No.2 tahun 1960.

Mengenai penggiatan pelaksanaan Landreform. Karena banyak pelanggaran tuan tanah, maka pemerintah mengeluarkan PMPA No.4 tahun 1964 sebagai landasan hukum mengambil tindakan terhadap tuan tanah yang bertanah 2 ha ke atas yang membagi hasil kepada orang lain. Petugas pelaksana UUPA dan UUPBH sudah ada, namun kurang sempurna. Maka, perlu dibentuk Panitia Pembagian Bagi Hasil di kecamatan dengan

Keputusan Menteri Muda Agraria No.Sk.322 Ka/1960 dan Instruksi Bersama Menteri DANOD dengan Menteri Agraria tentang pelaksanaan UU 2/1960 serta pedoman No.1 Pedoman bagi Kepala Daerah Tingkat II.

Sukarno menyatakan, ketidakadilan sering menimpa kaum tani, juga penghisapan feodalisme dan kapitalisme. Maka harus memodernisasi Indonesia, dan nasib kaum tani diperhatikan. UUPA segera diselesaikan di Jawa, Madura dan Bali. Implementasi UUPA dan UUPBH agar sukses diambil langkah sebagai berikut: mengaktifkan Panitia Landreform segala tingkatan; tuan tanah yang jadi anggota harus diganti; Ketua panitia yang tak aktif diretool; Retooling personalia Jawatan Agraria; Dibentuk Pengadilan Landreform dengan mengikutsertakan kaum tani; Bertindak tegas bagi petugas yang menggelapkan tanah.

Landreform supaya berjalan baik, maka diadakan perubahan sistem pemerintahan desa seperti yang ditegaskan dalam TAVIP, yaitu IGO dan IGOB dicabut dan diganti perundang-undangan desa yang demokratis.[152]

Jenis Naskah: Pidato. Jumlah Halaman: 17 halaman.
Kata Kunci: Landreform, pangan, tanah, tani, Retooling

Dirjen Agraria Depdagri, "Kumpulan Pidato/Uraian dan Kesimpulan Hasil Rapat Kerja Kepala Direktorat Agraria Provinsi Seluruh Indonesia", Jakarta: Dirjen Agraria-Depdagri, 1976

Buku kumpulan hasil Rapat Kerja Kepala Direktorat Agraria se-Indonesia ini dilakukan pada 10-12 Januari 1975, 16-17 Januari 1976, 18-20 November 1976. Tema yang diangkat dalam rapat sudah secara spesifik menunjuk pada "Peningkatan Realisasi Fungsi Tanah sebagai Penunjang Pembangunan". Seperti judul

[152]Dokumen ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

besarnya, agenda rapat memang membicarakan bagaimana peran lembaga agraria dalam memberikan sumbangan konkrit dalam pembangunan Orde Baru. Rapat pada Januari 1975 secara khusus mengangkat persoalan bagaimana lembaga agraria menghadapi meningkatnya pembangunan, maka dipandang perlu untuk fokus pada penyediaan, peruntukan, dan penggunaan tanah berdasarkan peraturan, dan harus mendukung Pelita II. Ad beberapa keputusan penting yang dihasilkan: Tata Guna Tanah, untuk menyikapi lajunya pertumbuhan penduduk dan meningkatnya pembangunan, dipandang perlu menetapkan suatu kebijakan dan langkah untuk menetapkan peruntukan dan penggunaan tanah di dalam suatu wilayah tertentu, supaya bisa dihindari konflik tertentu dalam penggunaan tanah, mendesak dikeluarkannya instruksi atau peratuarn menteri kepada para kepala daerah pedoman tentang tata cara pembuatan rencana tata guna tanah dan peksanaannya. Keputusan berikutnya adalah Landreform. Ada empat hal terkait keputusan Landrfeorm, *pertama* tentang tata cara pembayaran ganti rugi secara langsung bagi tanah absente dan kelebihan maksimum. *Kedua* tentang Teknis administrasi dan tata cara pelaksanaan pemungutan uang sewa dan ganti rugi atas tanah-tanah yang terkena ketentuan Landreform. *Ketiga* tentang pemilikan tanah pertanian secara gunatai bagi para pensiunan pegawai negeri. *Keempat* tentang pengaturan kmebali organisasi penyelenggaraan Landreform. Memang benar bahwa Landreform tidak pernah berhenti dibicarakan oleh rezim Orde Baru, akan tetapi dalam praktik sejarahnya, Orde Baru hanya berhenti pada wacana dan pembentukan kelembagaannya. Bahkan pada tahun 1975 kembali menguat wacana penguatan untuk menyempurnakan organisasi penyelenggara Landreform. Artinya jika melihat ralitas tersebut menarik sebagai bentuk pemikiran lembaga, namun praktiknya tidak demikian. Sementara Rapat Kerja pada

tahun 1976 sebagaimana disebutkan dalam buku ini masih juga mengangkat beberapa persoalan penting, antara lain konversi kembali diangkat karena masih terjadi banyak persoalan, upaya mengedalikan harga tanah dan penetapan ganti rugi dalam pembebasan tanah.[153]

Jenis Naskah: Dokumen/Kumpulan Pidato/Hasil Rapat Kerja.
Jumlah Halaman: 196 halaman.
Kata Kunci: Pembangunan, Tata Guna Tanah, Landreform.

Dirjen Agraria Depdagri, "Pelaksanaan Tugas Keagrariaan dalam Era Pembangunan", Edisi Dwidasawarsa UUPA, Jakarta: Dirjen Agraria, 1980

Tidak tahu pasti apakah buku ini dicetak dan dipublikasikan ke publik, karena yang kami temukan hanya kopiannya. Buku ini hadir dalam rangka memperingati 20 tahun UUPA. Dlam konteks itu, kahadiran buku ini yang di motori oleh B. Siregar melihat perjalanan UUPA sebagai hukum nasional dan peran yang harus dimainkan. Orde Baru memang tetap mempertahankan UUPA sebagai sumber hukum tanah, dan mencoba untuk menyiasati serta mencari celah bagaimana menjalankan sebagian dari UUPA. Kajian buku ini menitik beratkan pada tafsir atas UUPA ke dalam Tugas dan Fungsi lembaga agraria serta bagaimana mendayagunakan serta mengimplementasikan UUPA dalam semangat pembangunan Orde Baru. UUPA ditafsirkan dalam semangat pembangunan dan program utama menitikberatkan pada Pendaftaran Tanah, Tata GUna Tanah, Landreform masih disebut namun pada onteks distribusi tanah lewat transmigrasi.

[153]Buku ini ditemukan/dikoleksi oleh Perpustakan Fak. Hukum Trisakti bagian Koleksi Khusus Boedi Harsono, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Sebagai sebuah kesaksian dan perjalanan lembaga, buku ini menarik memebrikan informasi dan gambaran bagaimana lembaga itu dikelola dan tujuan itu dicapai.[154]

Jenis Naskah: Buku. Jumlah Halaman: 321 halaman.
Kata Kunci: UUPA, Tugas Keagrariaan, Pembangunan

Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 72 Tahun 1981 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Departemen Dalam Negeri Diterbitkan Biro Perencanaan Departemen Dalam Negeri 1981

Direktorat Jenderal Agraria bertugas melakukan pembinaan di sektor agraria yang meliputi soal tata guna tanah, Landreform, pengurusan hak atas tanah dan pendaftaran tanah, berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri. Institusi ini punya fungsi merumuskan kebijaksanaan teknis, membina dan memberi perizinan di bidang keagrariaan mengacu regulasi Menteri Dalam Negeri dan perundang-undangan yang berlaku. Struktur organisasi Direktorat Jenderal Agraria terdiri dari Sekretariat Direktorat Jenderal, Direktorat Tata Guna Tanah, Direktorat Landreform, Direktorat Pengurusan Hak-hak Tanah, dan Direktorat Pendaftaran Tanah.

Sekretariat Direktorat Jenderal memberi pelayanan teknis dan administratif bagi seluruh satuan organisasi dalam lingkungannya. Adapun fungsinya, yaitu (a) menyiapkan, menelaah dan mengkooordinasikan penyusunan naskah rumusan kebijaksanaan teknis serta rencana dan program; (b) menyusun statistik, dokumentasi bahan informasi dan laporan hasil pelaksanaan institusinya; (c) menyiapkan naskah rancangan dan menghimpun peraturan perundang-undangan yang berkorelasi dengan bidang tugas lembaganya; (d) melaksanakan

[154]Buku ini ditemukan/dikoleksi oleh Perpustakan Fak. Hukum Trisakti bagian Koleksi Khusus Boedi Harsono, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

urusan kepegawaian, urusan keuangan, urusan tata usaha, perlengkapan dan rumah tangga Direktorat Jenderal.

Sementara Direktorat Tata Guna Tanah melaksanakan sebagian tugas pokok Direktorat Jenderal Agraria di bidang tata guna tanah. Sebut saja, mengumpulkan data di bidang tata guna tanah; menyusun rencana dan program kerja, serta menghimpun dan mengevaluasi hasil pelaksanaan pengurusan tata guna tanah; melaksanakan penggambaran, penggandaan, perawatan, pemeriksaan, dan publikasi peta-peta tata guna tanah; memperlancar pelayanan umum di bidang tata guna tanah; mengembangkan teknis pekerjaan, tenaga peralatan dan keuangan dalam rangka pelaksanaan rencana kegiatan; melakukan urusan tata usaha Direktorat

Sesuai Pasal 855, Direktorat Tata Guna Tanah terdiri dari Bagian Tata Usaha, Sub Direktorat Pengumpulan dan Analisa Data, Sub Direktorat Perencanaan Program, Sub Direktorat Perpetaan, Sub Direktorat Pelayanan Umum, Sub Direktorat Pembinaan Teknis.

Direktorat Landreform mempunyai fungsi: menyelesaikan masalah tanah yang berkaitan dengan pelaksanaan Landreform; menampung penyelesaian kasus di bidang bagi hasil, gadai tanah dan ex tanah partikelir termasuk tanah ex eigedom yang luasnya lebih dari 10 bau; mengumpulkan dan mengolah data tentang ganti rugi serta mengusahakan sumber pembiayaan ganti rugi Landreform; membimbing dan menyuluh mengenai kebijaksanaan di bidang agrarian; melaksanakan kegiatan pengembangan sebagai tindak lanjut pelaksanaan Landreform; mengurusi tata usaha Direktorat.

Direktorat Pendaftaran Tanah merencanakan dan melaksanakan pengukuran dan pemetaan secara foto-geometris dan triangulasi, selain juga secara teristris. Tugas lainnya ialah menyelesaikan rencana pengaturan/pengaturan tanah, menyiapkan penyediaan tenaga, peralatan dan penempatan

serta menyusun program pembiayaan, dan melakukan tata usaha Direktorat.[155]

Jenis Naskah: Surat Keputusan. Jumlah Halaman:
Kata Kunci: direktorat, Landreform, tanah, tugas, organisasi

Dirjen Agraria Depdagri, *Pertanahan dalam Era Pembangunan*, Jakarta: Dirjen Agraria, 1982

Sepanjang pengetahuan kami sebagai peniliti, buku ini termasuk yang paling lengkap membicarakan kelembagaan agraria dari mulai zaman kolonial, Jepang, dan Indonesia merdeka. Buku ini walau menceritakan secara singkat perjalanan kelembagaan, setidaknya sedkit membuka informasi tentang keberadaan sejarah lembaga, walau disana sini terdapat ketidaksesuaian dengan dokumen-dokumen yang kami temukan di lapangan, akan tetapi secara garis besar ia bisa membantu mengantarkan untuk menelusuri jejak-jeka sejarah kelembagaan agraria. Fokus buku ini sebenarnya ada pada kebijakan dan kerja-kerja kelembagaan. Diawal bab sedikit membicarakan sejarah lembaga, tugas pokok dan fungsi lembaga yang mengalami perubahan kemudian masuk fokus pada pembangunan Indonesia dilihat dari kacamata peran yang harus dimainkan oleh Dirjen Agraria. Sumbanga utama karya ini adalah menjelaskan kedudukan lembaga dan peran/sumbangan yang harus diberikan kepada pembangunan Indonesia di bawah rezim Orde Baru. Pelaksanaan program pembangunan era ini dirancang dalam pelita I-III, dan agraria harus memberikan subangan konkrit dalam mengisi era tersebut, termasuk bagaimana mengelola transmigrasi, sawah, perkebunan, dan yang paling pokok menyediakan tanah untuk pembangunan.[156]

[155]Surat ini ditemukan di Arsip Nasional Republik Indonesia, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

[156]Buku ini ditemukan/dikoleksi oleh Perpustakan Fak. Hukum Trisakti bagian Koleksi Khusus Boedi Harsono, dan copiannya telah dikoleksi oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di Yogyakarta.

Jenis Naskah: Buku. Jumlah Halaman: 223 halaman.
Kata Kunci: Pertanahan, Sejarah Kelembagaan, Kebijakan, Pembangunan.

Iman Soetiknjo, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdasarkan Pancasila*, Yogyakarta, Gama Press, 1983

Buku ini terbit memang abru tahun 1983, akan tetapi isi dari buku ini menceritakan periode 1950-an, saat pembahasan draf RUUPA. Penulisnya aalah salah satu pelaku yang ikut terlibat dalam pembahasan Seksi Agraria UGM yang diminta langusng oleh DPRGR memberi masukan-masukan untuk RUUPA. Kekuatan dari buku ini terletak pada pengalamanlangsung yang dimiliki oleh penulis karena terlibat, sehingga dekat dengan peristiwanya. Secara khusus buku ini mengangkat Politik Agraria nasional dalam konteks pembahasan dan kehadiran UUPA sebagai hukum nasional. Keterlibatan Seksi UGM cukup kelihatan dalam pembahasan UUPA dan amsukannya cukup banyak. Secara khsuus pula persoalan dasar dan filosofi UUPA yang jiwa dan nafasnya bersandar pada Pancasila berkat usulan dari Seksi Agraria UGM ini. Soetiknjo sendir menceritakan ia membawa ratusan bundel masukan untuk RUUPA ke Jakarta bersama rombongan lainnya, yang semua itu menjadi saksi dalam perjalanan sejarah UUPA. Dalam kesimpulan akhir buku ini, Iman Soetiknjo membuat statemen yang cukup menarik, terkait dengan UUPA dan yang dihasilkan oleh orang Indonesia terhadap kritik dan pertanyaan atas naskah UUPA khusunya dalam hal pengaturan hukum adat, "apabila menunggu sampai selesai mengadakan penelitian hukum adat terlebih dahulu secara mendalam, yang pada waktu itu mengingat situasi dan kondisi, politis maupun finansial tidak favourable, kapan UUPA akan dibuat dan diundangkan? Dan selaam UUPA belum ada,

Agraris Wet 1870 yang merugikan rakyat berlaku terus?". Artinya perdebatan dan kritik terhadap UUPA dibenarkan akan tetapi kita harus melangkah dan rakyat membutuhkan hukum tanah nasional yang menguntungkan bagi Rakyat Indonesia.[157]

Jenis Naskah: Buku. Jumlah Halaman: 150 halaman.
Kata Kunci: Politik, Agraria, UUPA, Pancasila

[157]Buku ini dikoleksi oleh Perpustakaan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

Kesimpulan Awal

Sejarah kelembagaan Agraria diawal kemunculannya lebih pada respon persoalan keadilan dalam bidang pengelolaan sumber daya alam. Berkaca dari produk-produk hukum yang dikeluarkan Pemerintah Kolonial, respon para pendiri negara berbagai macam. Sukarno lebih memilih menunjukkan betapa ketidakadilan agraria terlihat dengan jelas pada saat dikeluarkannya *Agrarische Wet*. Dalam pidatonya "Indonesia Menggugat", Sukarno dengan tegas menolak keberadaan aturan tersebut karena penguasaan tanah sekala luas oleh swasta tanpa memberikan efek langsung kepada kesejahteraan masyarakat pribumi Hindia Belanda. Begitu juga dengan asas *domein verklaring* yang ditetapkan dalam *besluit* telah menghilangkan hak-hak tanah rakyat. Belum lagi pada periode jauh sebelum itu, dikenalkannya sistem tanah partikelir menjadikan rakyat Hindia Belanda sebagai budak di dalam "rumahnya". Sukarno tidak berhenti pada protes dengan slogan terkenalnya, "Indonesia Menggugat", tetapi melakukan upaya pengkajian dan pendalaman terhadap inti persoalan, yakni dengan membentuk Kepanitiaan Agraria dalam kerangka megelola tanah untuk kemakmuran rakyat dan menciptakan Hukum Tanah Nasional Indonesia.

Berkcaca dari semua itu, setelah Indonesia merdeka gagasan untuk segera menata persoalan tanah telah muncul pada tahun 1948 saat kelembagaan agraria itu sendiri belum "dipikirkan". Dari

perdebatan dalam pembahasan-pembahasan kepanitiaan itulah semakin meyakinkan bahwa kelembagaan agraria dibutuhkan, sekalipun pada periode itu pengelolaan kelembagaannya terwadahi dalam Kementerian Dalam Negeri. Disadari penuh oleh semua pihak bahwa persoalan agraria adalah persoalan yang sangat serius, dan Dewan Menteri (1955) dalam rapatnya kemudian menyetujui dan memutuskan untuk dibentuk Kementerian Agraria secara permanen agar persiapan pembuatan hukum agraria nasional dipikirkan lebih serius dan fokus. Sekalipun dalam catatan sejarah, jabatan Kementerian Agraria sudah muncul sejak tahun 1951, kemudian diperkuat pada tahun 1953, dan jabatan Kementerian Agraria dikukuhkan tahun 1955 dengan Keppres No. 55 tahun 1955. Sejak saat itu Kementerian Agraria telah masuk dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hasilnya, gagasan tentang penciptaan Hukum Agraria Nasional (UUPA) bisa dipercepat dan berhasil diundangkan sebagai sebuah produk Hukum Nasional pada 24 September 1960.

Pertanyaannya adalah, apakah semua proses dan dinamika itu berjalan dengan mudah dan lancar, tentu saja ada banyak rintangan dan hambatan. Pada periode awal Indonesia merdeka, negara dalam kondisi yang serba terbatas baik Sumber Daya Manusia maupun keuangannya, sementara di sisi lain kebutuhan penyelesaian persoalan tanah dan penataan yang adil sangat diharapkan. Perangkat kelembagaannya belum siap untuk melakukan penataan, sehingga transisi dari Depdagri ke Kementerian Agraria belum banyak menghasilkan sesuatu. Bahkan dalam catatan, hampir 7 tahun setelah keberadaan Kementerian Agraria (1957) semua kebutuhan dan penyatuan elemen agraria baru bisa disatukan dalam satu atap, di bawah Kementerian Urusan Agraria. Setelah berhasil disatukan dalam sebuah lembaga bernama Kementerian Agraria itulah pekerjaan penataan kelembagaan telah berhasil menyelesaikan beberapa kelengkapan hukum dan melahirkan RUU Pokok Agraria (1948-1960). Pasca UUPA lahir, kemudian menyusul produk-produk hukum operasional lainnya terkait penataan agraria. Gagasan besar yang

muncul dan bersejarah adalah penataan kelembagaan pertanahan dari pusat hingga kabupaten kota dan penataan tanah lewat kebijakan Landreform. Namun sayang, penataan baru mulai berjalan, situasi politik nasional berubah yang menyebabkan kegagalan pula dalam eksekusinya. Di tengah situasi itu pula (1966), perubahan lembaga agraria tidak bisa dihindarkan, sehingga semakin memperlemah penataan tanah untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Akhirnya, kesimpulan awal yang ingin penulis hadirkan sebagai garis tegas dalam penelitian ini adalah peneliti berhasil menunjukkan bahwa pembangunan kelembagaan agraria sejak 1951-1966 telah menunjukkan konsistensi sebagai sebuah kelembagaan. Sekalipun situasi politik nasional penuh dengan ketidakstabilan ditandai dengan jatuh bangunnya kabinet di pemerintahan, kelembagaan agraria tetap stabil sejak 1955. Artinya, para pengelola agraria menunjukkan tingkat kesungguhannya dalam menata lembaganya. Pembangunan dan penyiapan perangkat hukum telah menunjukkan angka yang sangat signifikan, terutama sejak periode lahirnya UUPA telah melahirkan produk-produk hukum agraria untuk mengelola dan menata pertanahan. "Sialnya", perubahan dari Kementerian Agraria ke Dirjen Agraria pada akhir 1966 akibat peristiwa 1965 telah banyak mengalami perubahan orientasi lembaga. Setidaknya perubahan rezim telah merubah tujuan dan orientasi lembaga agraria. Khususnya kecurigaan rezim terhadap gagasan-gagasan yang dikeluarkan oleh Kementerian Agraria tentang Landreform. Realitas itu telah mematikan mimpi besar para pendiri negara untuk menata struktur agraria Indonesia yang berkeadilan.

Kajian ini pada awalnya akan mencoba melihat secara keseluruhan penataan kelembagaan agraria dari 1945-sekarang dengan menggunakan perspektif historis dan penelaahan dari dalam, namun setelah melakukan penelusuran data dan dokumen, ada banyak kerumitan untuk memahami lembaga agraria secara utuh. Ada banyak persoalan yang masih sumir dan belum ditemukan dokumen-dokumen terkait, begitu banyak produk hukum yang dikeluarkan sebagai upaya

penataan, dan begitu banyak peralihan dan perubahan-perubahannya. Untuk itu, kajian ini mencoba membagi dalam periode-periode secara kronologis, dan pada kesempatan ini mencoba meneliti periode 1948-1965. Harapannya bisa dilanjutkan dengan periode 1965-1988, dan 1988-2015. Kelamahan utama kajian ini adalah belum dimasukkannya periode sebelum Indonesia merdeka, karena membicarakan persoalan agraria, dasar pijakan utamanya tetap hukum kolonial yang ratusan tahun berlaku di Hindia Belanda, dan periode awal Indonesia merdeka masih merupakan lanjutan praktik dan kebijakan hukum kolonial.

Sebagai penutup, penting kembali mengingatkan semangat yang dibangun Sukarno untuk menata persoalan tanah yang diimpikan begitu lama terjadi di Indonesia:

> "... Landreform di satu fihak berarti penghapusan segala hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah, dan mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur, di lain fihak Landreform berarti memperkuat dan memperluas pemilikan tanah untuk seluruh Rakyat Indonesia terutama kaum tani. Dan Rancangan Undang-undang Pokok Agraria berkata: tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan, apalagi penghisapan dari modal asing terhadap Rakyat Indonesia. Karena itu harus dihapuskan "hak eigendom", "wet-wet agraris" bikinan Belanda, "Domeinverklaring", dan lain sebagainya.
>
> Kalau nanti Rancangan Undang-undang ini telah menjadi Undang-undang, maka telah maju selangkah lagilah kita di atas jalan Revolusi. Telah maju selangkah lagilah kita di atas jalan yang menuju kepada realisasi Amanat Penderitaan Rakyat. Ya!, tanah tidak boleh menjadi alat penghisapan! Tanah untuk Tani! Tanah untuk mereka yang betul-betul menggarap tanah! Tanah tidak untuk mereka yang dengan duduk ongkang-ongkang menjadi gemuk-gendut karena menghisap keringatnya orang-orang yang disuruh menggarap tanah itu!
>
> "... Revolusi Indonesia tanpa Landreform sama saja gedung tanpa alas, sama saja dengan pohon tanpa batang, sama saja dengan omong

besar tanpa isi. Melaksanakan Landreform berarti melaksanakan satu bagian yang mutlak dari revolusi Indonesia. Gembar gembor tentang revolusi, sosialisme Indonesia, masyarakat adil dan makmur, amanat penderitaan rakyat, tanpa melaksanakan Landreform, adalah gembar bembornya tukang jual obat di pasar Tanah Abang atau Pasar senen". (Pidato Sukarno, 17 Agustus 1960, "Laksana Malaikat yang Menyerbu dari Langit")

Daftar Pustaka

Abdullah, Taufik, "Mengapa Biografi?", Jakarta: *Prisma*, No. 8 tahun 1977.

Abdurrahman, *Tentang dan Sekitar UUPA*, Bandung: Penerbit Alumni, 1984.

Achsien, A.A. "Tjilaka Tiga-Belas.... Gambaran Politik Guram di Ibu Kota", bagian I, *Sin Min*, 6 Agustus 1951, lihat juga "Koreksi", *Nasional*, 4 Juli 1951.

Ali, Tubagus Haedar, "Perkembangan Kelembagaan Pertanahan/ Agraria dan Keterkaitannya dengan Penataan Ruang", www.penataanruang.pu.go.id.

Arizona, Yance, *Konstitusionalisme Agraria*, Yogyakarta: STPN Press, 2014.

_____, "Indonesia Menggugat! Menelusuri Pandangan Soekarno terhadap Hukum", www.yancearizona.net. Diakses pada tanggal 23 November 2014.

Bachriadi, Dianto dan Gunawan Wiradi, *Enam Dekade Ketimpangan,* Jakarta: Bina Desa, ARC, KPA, 2011.

Badan Pertanahan Nasional, *Dasawarsa Bhumibhakti Adiguna, 1988-1998*, Jakarta: BPN, 1998.

Bremen, Jan, *Penguasaan Tanah dan Tenaga Kerja: Jawa di Masa Kolonial*, Jakrta: LP3ES, 1986.

_____, *Keuntungan Kolonial dari Kerja Paksa: Sistem Priangan dari Tanam Paksa Kopi di Jawa*, 1720-1870, Jakarta: Obor, 2014.

Direktorat Land Use/Dirjen Agraria, "Seminar Tata Guna Sumber-Sumber Alam", Jakarta: Direktorat Jenderal Agraria, Depdagri, 1967.

Direktorat Publikasi Ditjen PPG dan Ditjen Agraria, *Pertanahan dalam Era Pembangunan Indonesia*, Jakarta: Ditjen Agraria Departemen dalam Negeri, Depatemen Penerangan RI, 1982.

Dirjen Agraria, *Bunga Rampai Landreform di Indonesia*, Jakarta: Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Agraria, 1982.

Feith, Herbert, *The Wilopo Cabinet, 1952-1953: A Turning Point in Post-Revolutionary Indonesia,* Monograph Series, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca New York, 1958.

Finch, Susan and Daniel S. Lev, *Republic of Indonesia Cabinet, 1945-1965*, Interim Report Series, Cornell Indonesia Project, Ithaca, New York, 1965.

Harsono, Boedi *Hukum Agraria Indonesia*, *Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya,* Jilid I, Jakarta: Jambatan, 2008.

_____, "Memperkenalkan Kementerian Agraria" (habis), *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 2 Mei, 1958.

"Ichtisar tentang Tugas, Susunan dan Hatsil Pekerdjaan Panitya Agraria "Jogja", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958.

"Ichtisar tentang Tugas, Susunan dan Hatsil Pekerjaan Panitya Agraria "Djakarta", Madjalah Agraria Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958.

"Ichtisar tentang Pembentukan, Tugas, Susunan dan Hatsil Pekerjaan Panitya Negara Urusan Agraria Jakarta", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No.3 Djuni 1958.

Ikawati, Yuni, dkk. *Survei dan Pemetaan Nusantara,* Jakarta: Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional bekerjasama dengan Masyarakat Penulis Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, 2009.

Kartodirdjo, Sartono, *Pendekatan Ilmu Sosial dalam Metodologi Sejarah*, Jakarta: Gramedia, 1993.

"Koreksi", *Nasional*, 4 Juli 1951.

Lipton, Michael, *Land Reform in Developing Countries: Property Righ and Property Wrong*, London and New York: Routledge, 2009.

Luthfi, Ahmad N, Razif, M. Fauzi, *Kronik Agraria Indonesia, Memperluas Imajinasi Lintas Zaman, Sektor dan Aktor*, Yogyakarta: STPN Press, Sain, ISSI, 2011.

Noer, Deliar, *Partai Islam di Pentas Nasional: Kisah dan Analisis Perkembangan Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: Mizan, 2000.

Padmo, Soegijanto, *Land Reform dan Gerakan Protes Petani Klaten 1959-1965*, Yogyakarta: Media Presindo-KPA, 2000.

"Pendapat K. H. Idham Chalid, mengenai Pelaksanaan Landreform", diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung Rapat Hari ke-2 tanggal 19 Januari 1965, Arsip Nasional RI.

"Pandangan Saudara D.N. Aidit mengenai Pelaksanaan Landreform", Diucapkan di Muka Sidang I Dewan Pertimbangan Agung rapat ke-2 tanggal 19 Januari 1965, Arsip Nasional RI.

"Pelaksanaan Landreform sebagai Bagian Mutlak dari pada Revoluai dan Menjelaskan Sandang Pangan", ceramah J.M. Menteri Koordinator Kamparemen Pertanian dan Agraria Sadjarwo S.H. pada Kader-kader Revolusi, tanggal 9 September 1964.

"Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 4 Juli 1958.

"Peraturan-peraturan yang telah Dikeluarkan oleh Departemen Agraria", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 1 Januari 1962.

Praptodihardjo, Singgih, "Beberapa Pokok Fikiran Mengenai Landreform dalam Hubungannya dengan Pembangunan Masyarakat Desa (Community Development di Indonesia)", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 4 Juli 1958.

Rachman, Noer Fauzi, *Land Reform dari Masa ke Masa. Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*, Yogyakarta: Tanah Air Beta, 2011.

Sadjarwo, "Pidato Menteri Agraria di Depan DPRGR, 12 September 1960 Mengenai RUU Pokok Agraria". Arsip Nasional RI.

Sastrodimedjo, Soejono, "Perkembangan Landreform", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 1 Januari 1962.

"Sekadar Uraian tentang Sistematik dari Rancangan Undang-undang Pokok Agraria", *Madjalah Agraria,* Tahun. 1 No. 3 Djuni 1958.

Soedargo, R., *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Jilid I, Bandung: N.V. Eresco Dj. Eusaulum 1, 1962.

_____, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Jilid II, Bandung: N.V. Eresco Dj. Eusaulum 1, 1962.

Soesangobeng, Herman, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria***, Yogyakarta: STPN Press, 2012.**

Soetiknjo, Iman, *Politik Agraria Nasional, Hubungan Manusia dengan Tanah yang Berdaarkan Pancasila*, Yogyakarta: Gama Press, 1983.

Surachman, "Landreform Merupakan Kuntji untuk Memtjahkan Kesulitan Sandang Pangan Serta Kesulitan-kesulitan Ekonomi Keuangan", Bagian Pendidikan dan Pelajaran Kader Revolusi Dwikora, tt.

Sukarno, *Indonesia Menggugat, Pidato Bung Karno di Muka Hakim Kolonial*, Yogyakarta: YUI, 2003.

Sutaryono, Tarli Nugroho, Irfan Afifi, "Ilmu Agraria Lintas Disiplin: Tinjauan Filsafat Ilmu," Laporan Penelitian Sistematis PPPM-STPN 2014, Yogyakarta: PPPM-STPN, 2014.

Tauchid, Mochammad, *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*, Yogyakarta: STPN Press, 2009.

Tjondronegoro, Sediono M.P. dan Gunawan Wiradi, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Jakarta: Obor, 1984.

Vickers, Adrian, "Why The 1950s are Important to The Study of Indonesia", Paper Workshop Rethinking Indonesian Historiography, Yogyakarta: Pusat Studi Sosial Asia Tenggara-UGM, 2005.

Vollenhoven, C. van, *Indonesia dan Tanahnya*, Yogyakarta: STPN Press, 2013.

Dokumen Negara dan Peraturan

Amanat J.M. Menteri Koordinator Kompartemen Pertanian dan Agraria Sadjarwo S.H. pada Apel Besar Sukarelawan/Suswati/ Hansip Kompag dan Departemen Pertanian, 16 Agustus 1965.

Istruksi Bersama Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah dengan Menteri Agraria No. Skra 9/L/2 Tanggal 5 Januari 1961.

Keppres No. 81 tahun 1956 tentang Mutasi Anggota Panitia Negara Urusan Agraria.

Keppres No. 147 Tahun 1956 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota Panitia Negara Urusan Agraria.

Keppres No. 187 Tahun 1956 tentang Pemberhentian Dan Pengangkatan Anggota Panitia Negara Urusan Agraria.

Keppres 80/1951 (27 April 1951) tentang Pengangkatan Kabinet Sukiman.

Keppres No. 97 Tahun 1956 tentang Pembubaran Panitia Negara Urusan Agraria.

Keppres No. 36 tahun 1951 jo Keppres 212 tahun 1951 dan No. 196 tahun 1953 dan No. 4 tahun 1954.

Keppres No. 1 Tahun 1956 tentang Pembubaran Panitia Agraria 1951 dan pembentukan Panitia Agraria 1956.

Keppres No. 81 Tahun 1956 tentang Mutasi Anggota Panitia Negara Urusan Agraria.

Keppres No. 147 Tahun 1956 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota Panitia Negara Urusan Agraria.

Keppres No. 187 Tahun 1956 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota Panitia Negara Urusan Agraria.

Keppres No. 97 Tahun 1956 tentang Pembubaran Panitia Negara Urusan Agraria.

Keppres No. 52 Tahun 1953 tentang Pengangkatan Panitya Agraria Jakarta.

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 1 Tahun 1956 tentang Pembentukan dan Pembubaran Panitia Agraria.

Keppres No. 81 tahun 1956, 21 Maret 1956 tentang Pergantian Panitia Urusan Agraria.

Keppres No. 147 tahun 1956, 7 Agustus 1956 tentang Pergantian Panitia Urusan Agraria.

Keppres No. 187 tahun 1956, 28 November 1956 tentang Pergantian Panitia Urusan Agraria.

Keppres No. 97 tahun 1958, tanggal 6 Mei 1958 tentang Pembubaran Panitia Urusan Agraria.

Keppres No. 55 tahun 1955 tentang Pembentukan Kementerian Agraria.

Keppres No. 190 tahun 1957 tentang Pemindahan Jawatan Pendaftaran Tanah dari Lingkungan Kementerian Kehakiman ke dalam Lingkungan Kementerian Agraria.

Keppers No. 127 tahun 1965 tentang Pengangkatan Menteri pada Departemen Pertanian, Kehutanan, Perikanan, dan Agraria.

Keputusan Menteri Agraria No. S.K. 35/1956.

Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. SK.36/KA/1963 tanggal 24 September 1963.

Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria No. 136 Kamp/1964 tanggal 5 Mei 1964.

Penetapan Presiden Soekarno No. 16 Tahun 1948, tanggal 21 Mei 1948.

Penetapan Presiden No. 16 Tahun 1948 tentang "Membentuk sebuah Panitya Agraria", 21 Mei 1948.

Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Menteri Agraria No. 9 tahun 1959 TLN, No. 1884 tentang Pedoman Tata Kerja tentang Pendaftaran Hak-hak Atas Tanah.

Peraturan Menteri Agraria No. 10 tahun 1958 TLN No. 1885 tentang Tanda-tanda Batas Tanah Milik.

Peraturan Menteri Agraria No. 13 tahun 1959 TLN No. 1944 tentang Tata Kerja Mengenai Pengukuran dan Pembuatan Peta-peta Pendaftaran.

Peraturan Menteri Agraria No. 14 tahun 1959 TLN No. 1945 tentang Pembukuan Tanah.

Surat Keputusan Menteri Agraria, No. SK.36/Ka, 27 Februari 1956 (75 lembar tentang pembentukan Kantor Agraria di Daerah).

Surat Menteri dalam Negeri yang ditujukan kepada Preside Sukarno tentang "Permintaan Pembubaran Panitya Tanah Conversi dan Pembentukan "Panitya Agraria", 28 April 1948.

Surat Mendagri kepada Paduka Yang Mulia Presiden Soekarno, No. H 15/3/7 tanggal 28 April 1948: Perihal Pembubaran "Panitia Tanah Conversie" dan pembentukan Panitya Agraria".

Surat Menteri Dalam Negeri kepada Perdana Menteri, 24 September 1951 tentang Rencana PP Pembentukan Kantor Urusan Agraria.

Surat Perdana Menteri kepada Menteri Agraria, 21 November 1955.

Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk.35/Ka. 27 Februari 1956.

Surat Keputusan Menteri Agraria No.Sk.35....(dst)/Ka. 27 Februari 1956.

Surat Keputusan Menteri Agraria No. Sk/35/Ka tahun 1956 tentang Lapangan Pekerjaan Agraria.

Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria, No. Sk. 20/PA/1963 tentang Panitia Indoktrinasi Departemen Pertanan dan Agraria.

UUDS No. 7 tahun 1950 tentang Undang -Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

UU No. 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria.

UU No. 56/Prp/1960 tentang Penetapan Batas Luas Tanah Pertanian.

UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.

UU No. 21/1964 tentang Pengadilan Landreform, LN 1964-109.

UU No. 1 tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir.

UU No. 13 Tahun 1948 tentang Perubahan *Vorstenlandsch Grondhuurreglement* (Undang-undang Penghapusan Konversi).

UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

PERMASALAHAN SEKTORALISME KELEMBAGAAN AGRARIA DI INDONESIA

Widhiana H Puri
Muhammad Mahsun
Mumu Muhajir

Pengantar Penulis

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh perubahan struktur kelembagaan eksekutif negara di Indonesia yang didorong oleh perubahan tampuk kepemimpinan sebagai hasil dari pemilihan presiden tahun 2014 lalu. Perubahan struktur kelembagaan negara merupakan hak prerogatif dari presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif negara. Pada tanggal 27 Oktober tahun 2014 Presiden melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja telah menetapkan struktur kabinet kerjanya yang notabene mengalami perubahan dibandingkan dengan nomenklatur kabinet kerja yang terdahulu. Khusus dalam bidang agraria pertanahan terjadi perubahan nomenklatur lembaga dari yang awalnya bernama Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN serta Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan disatukan dalam satu wadah yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Hal ini mendasari penelitian ini yang secara fokus ingin melihat sektoralisasi kelembagaan agraria yang selama berpuluh tahun terus dilestarikan oleh pemerintah serta menjadi salah satu sumber konflik agraria yang tidak jarang mengkriminalisasi berbagai pihak.

Laporan ini hadir sebagai sebuah pertanggungjawaban para penulis dalam melaksanakan Penelitian Strategis STPN Tahun 2014. Dengan segala keterbatasan pengetahuan penulis, kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada para pihak yang terlibat dalam pembuatan laporan ini:

1. Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. selaku Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
2. Dr. Sutaryono, M.Si. selaku Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
3. Drs. Slamet Wiyono, M.Pd selaku Kepala STPN Press
4. Myrna Safitri, Ph.D. sebagai pembimbing penelitian
5. Prof. Dawam Rahardjo, Prof. Ahmad Sodiki, dan Noer Fauzi Rachman, Ph.D. selaku *steering committee*

Serta seluruh rekan-rekan pada PPPM yang telah memfasilitasi dan membantu proses penelitian ini.

Semoga laporan ini dapat mengantarkan dan memudahkan para pembaca untuk bisa memahami permasalahan pelik dalam lingkup kelembagaan pengelola agraria di Indonesia. Sebagai sebuah karya yang dihasilkan para penulis dari berbagai sudut pandang, banyak kelemahan dan kekurangan yang diharapkan nantinya akan dapat dilengkapi melalui kritik dan saran dari para pembaca. Akhirnya, semoga laporan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak.

Yogyakarta, Desember 2014

Tim Penulis

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 mengamanatkan kepada Negara untuk memberikan kemakmuran dan mensejahterakan rakyat melalui pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam di Indonesia. Hak Menguasai Negara (HMN) memberikan wewenang untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan sumber-sumber tersebut melalui pendelegasian kewenangan pengelolaannya pada lembaga pemerintah yang ditunjuk berdasarkan Undang-Undang. Tugas ini mengandung konsekuensi yang besar karena begitu beragam dan kayanya sumber daya agraria yang terdapat di Indonesia yang memang saling berkaitan, bahkan seringkali tumpang tindih baik letak maupun pengelolaannya. Oleh karenanya, akan membutuhkan sebuah kearifan dan kebijakan yang tepat dalam mengatur pengelolaan masing-masing sumber daya tersebut menuju satu tujuan tunggal demi keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat.

Masalah keagrariaan mencakup ruang lingkup yang sangat luas jika dibandingkan dengan sektor lain, karena tidak terbatas tanah tapi meliputi bumi (terdiri dari permukaan bumi yang meliputi juga tubuh bumi yang dibawahnya serta yang berada di bawah air), air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Dengan begitu luasnya ruang lingkup agraria ini, maka bisa dikatakan mencakup juga masalah kehutanan, pertambangan, dan pengairan.

Berdasarkan luasnya agraria yang meliputi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, maka hukum agraria dalam UUPA merupakan suatu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber daya alam tertentu yang termasuk pengertian agraria. Kelompok tersebut terdiri atas:[1]

1) Hukum tanah, yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah, dalam arti permukaan bumi.
2) Hukum air, yang mengatur hak-hak penguasaan atas air.
3) Hukum pertambangan yang mengatur hak-hak penguasaan atas bahan-bahan galian yang dimaksudkan oleh Undang-undang Pokok Pertambangan.
4) Hukum perikanan yang mengatur hak-hak penguasaan atas kekayaan alam yang terkandung di dalam air.
5) Hukum penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa (bukan *"space law"*), mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsur-unsur dalam ruang angkasa yang dimaksudkan oleh Pasal 48 UUPA.

Dari kelima pengelompokan tersebut nampaknya memang dilaksanakan oleh otoritas kelembagaan yang berbeda-beda. Negara memberikan kewenangan atas masing-masing sektor tersebut yang seakan saling meniadakan sektor lainnya. Hal ini sangat nampak ketika implementasi tugas dan operasional masing-masing sektor tersebut yang seringkali *overlap* bahkan mengalahkan satu dengan yang lainnya. Egoisme sektoral ini muncul sebagai akibat adanya tuntutan dari Negara kepada masing-masing lembaganya untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya dengan baik seoptimal mungkin. Bahkan UUPA yang diharapkan menjadi payung hukum

[1]Bambang Eko Supriyadi. 2013. Hukum Agraria Kehutanan, Aspek hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm 8

utama dalam pengelolaan sumber daya alam di Indonesia dianggap justru membatasi diri pada bidang pertanahan saja. UUPA memang tidak tuntas dalam melakukan pengaturan tentang sumber daya alam. Secara politis dan yuridis UUPA dimaksudkan untuk menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengisyaratkan bahwa obyek yang seharusnya diatur meliputi bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Namun ternyata bahwa UUPA sendiri menunjukkan adanya ketidakselarasan antara wadah dan prinsip-prinsipnya dengan substansi penjabarannya yang lebih menekankan pada tanah saja.[2] Konsekuensinya, bahwa pembangunan hukum masing-masing bidang sumber daya agraria didasarkan pada pola pikir dan kepentingan yang berbeda yang dikembangkan oleh masing-masing instansi yang diberi kewenangan khusus.

B. Permasalahan

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini ingin mengkaji latar belakang muncul sektoralisme kelembagaan agraria di Indonesia dan bagaimana fenomena sektoralisme kelembagaan agraria ini dikembangkan pemerintah selama bertahun-tahun. Secara lebih mendalam, permasalahan yang diangkat meliputi :

1. Apakah latar belakang sejarah yang menyebabkan munculnya sektoralisme kelembagaan di Indonesia ?
2. Bagaimanakah pengelolaan sektor-sektor agraria khususnya dalam bidang pertanahan, pertambangan dan kehutanan di Indonesia?
3. Bagaimanakah bentuk kelembagaan pengelolaan agraria di beberapa negara ASEAN?

[2]Maria S.W. Sumardjono. 2004. Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Sumber Daya Agraria (Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria). Hlm 2-3.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini jelas adalah sebagai suatu upaya untuk menyusun data yang akurat yang argumentatif untuk bisa memberikan usulan mengenai bagaimana bentuk yang paling sesuai suatu lembaga pengelola agraria di Indonesia. Tentunya dengan melakukan kajian terhadap kondisi kekinian pengelolaan agraria di Indonesia serta melihat juga perjalanan sejarah politik pertanahan di Indonesia.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam penelitian *desk study*/kepustakaan. Dalam pengumpulan data dipergunakan berbagai kajian melalui berbagai pandangan teori, kebijakan, maupun analisis yang disuguhkan dalam berbagai literatur. Dengan pendekatan ini diharapkan akan didapatkan pemahaman yang lebih komprehensif untuk dapat mencapai tujuan penelitian yang dapat direkomendasikan guna memberikan solusi melalui upaya menganalisis berbagai hasil penelitian dan kebijakan kelembagaan pengelola agraria. Penelitian kualitatif ini dilakukan melalui kajian diskriptif analisis berbagai data yang digunakan baik bahan hukum dan non hukum yang berupa perundang-undangan, yurisprudensi, maupun buku-buku hukum dan data hasil penelitian terdahulu yang mengkaji terjadinya pengelolaan agraria oleh berbagai sektor pemerintahan yang ada khususnya dalam bidang pertanahan, kehutanan, dan pertambangan.

Meskipun sifatnya didominasi oleh studi kepustakaan, tetapi dalam penelusuran data dan mengkonstruksi data, penelitian ini mencoba menggunakan pendekatan institusionalisme historis *(historical institutional)*. Dimana dalam pendekatan ini perhatian besar akan diletakkan pada asal usul dan perkembangan dari sektoralisme kelembagaan agraria. Pendekatan ini termasuk bidang kerja empiris yang paling luas karena dianggap elektis (bersifat memilih dari berbagai sumber), yang mengembangkan penjelasan normatif maupun

pilihan rasional tentang hubungan antara institusi dan tindakan.[3] Asumsi yang dibangun adalah pilihan akan kebijakan yang dibuat oleh institusi (negara) akan berpengaruh terhadap kebijakan selanjutnya, dan pola ini umumnya akan berulang dan relatif bertahan.[4] Singkatnya pendekatan institusionalisme historis melihat pada bagaimana pilihan yang dibuat tentang desain institusional sistem pemerintahan atau kelembagaan mempengaruhi pembentukan keputusan individu atau pembuat kebijakan *(policy maker)* di masa depan.

[3]Lihat lebih lanjut pada Vivien Lowndes. 2010. "Institusionalisme". Dalam David Marsh dan Gerry Stoker. (2010). Teori dan Metode dalam Ilmu Politik. Bandung: Nusamedia. Hlm. 214.

[4]B. Guy. Peters. 1999. Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism". London and New York: Wellington House. Hlm. 63.

Faham Sektoralisme dalam Pengelolaan Agraria di Indonesia

A. Perkembangan Sektoralisme di Indonesia

Perkataan agraria berasal dari bahasa latin *"agrarius"*, artinya adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan tanah. Kalau kita berbicara masalah agraria maka tidak akan lepas berbicara masalah hukum, sebab agraria itu sendiri mengandung unsur norma, kaidah atau perilaku seseorang yang ada hubungannya dengan tanah.[5] Menurut Prof. Boedi Harsono, dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau disingkat UUPA, yang dimaksud dengan agraria mempunyai arti yang sangat luas ialah meliputi bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang ada di dalamnya.[6]

Pengertian sektor menurut kamus besar bahasa Indonsia adalah lingkungan suatu usaha, pertanian, perindustrian. Sedangkan sektoral berarti terbagi dalam sektor/ bersektor-sektor. Dari kedua pengertian ini sektoralisme dapat kita artikan suatu paham yang membagi sesuatu dalam lingkungan sektor-sektor. Terminologi "faham sektoralisme" juga dinyatakan oleh Prof. Maria SW Soemardjono dalam bukunya

[5]Bambang Eko Supriyadi. Ibid. Hlm 6.

[6]Boedi Harsono. 2003. Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya. Jilid 1: Hukum Tanah Nasional, Edisi Revisi. Jakarta: Djambatan.

"Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya". Terminologi lain menyamakan sektoralisme dengan disharmoni.[7] Sektoralisme pengelolaan sumber daya alam adalah berkembangnya ijin tanpa pengelolaan sumberdaya alam. Dengan kata lain mandat negara dijabarkan pemerintah (daerah) sebatas ribuan ijin, tanpa ada informasi daya dukung untuk mengendalikannya.[8]

Pengelolaan tanah di Indonesia masih mengadopsi cara-cara pemerintah kolonial Belanda dengan *domein verklaring.* Meskipun secara nyata hal tersebut ditolak, namun dalam praktek penerapan kebijakannya masih dapat kita lihat. Negara beranggapan semua tanah adalah tanah Negara selama tidak ada tuntutan dari suku adat/ masyarakat setempat. Akibatnya, departemen kehutanan menguasai 70% dari seluruh wilayah Indonesia.[9] Namun setelah penduduk bertambah dan memerlukan tanah garapan, tuntutan terhadap "tanah negara" bertambah gencar dan peluang konflik tanah bertambah besar pula.

Secara lebih mendalam, kita dapat melihat lahirnya sektoralisme pengelolaan agraria melalui kajian sejarah di Indonesia.

1. Masa Kekuasaan Raja-raja di Indonesia

Memahami hukum tanah yang berlaku di Indonesia, harus kita mulai jauh ke belakang pada masa awal sejarah berdirinya bangsa ini. Jauh sebelum masuknya kolonialisme Inggris dan Belanda ke Indonesia, telah berdiri dan berkembang kerajaan-kerajaan kecil yang ada di hampir seluruh wilayah Indonesia. Sistem kerajaan yang feodal ini membawa ajaran dan konsekuensi pada hukum tanah yang dikembangkan, diantaranya:

---

[7]Pancanakablogsopt.com. Disharmonisasi Aturan Tanah Menimbulkan Ketidakpastian Hukum. Diakses tanggal 21 November 2014.

[8]Fx. Baskara Tulus Wardaya. 2007. Menelusuri Akar Otoritarianisme Di Indonesia. Jakarta: Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat

[9]Sediono M.P. Tjondronegoro. 2001. Jurnal Analisis Sosial Vol 6 No 2 Juli 2001. Sumber Daya Agraria, Dimensi Pengelolaan Dan Tantangan Kelembagaan: Pengelolaan Sumber Daya Agraria: Kelembagaan Dan Reforma Agraria. Jakarta: Akatiga. Hlm 4.

a. Tanah adalah milik raja, atau raja adalah pemilik tanah dalam kerajaannya;
b. Rakyat adalah milik raja juga, yang dapat dipergunakan untuk kepentingan dan kehormatannya. [10]

Di seluruh Indonesia yang wilayahnya dikuasai oleh raja-raja, maka seluruh isi negeri (terutama tanah) dianggap merupakan kepunyaan mutlak raja. Pada masa ini pengelolaan dan pengaturan sumber daya agraria sepenuhnya diatur oleh raja melalui para pegawai di bawahnya secara tidak terbatas dan berbeda antara satu dan lain wilayah. Hal ini dapat dipahami karena para pegawai raja tersebut memiliki kebebasan yang mutlak dalam mengusahakan daerah kekuasaannya selama kewajibannya terhadap raja baik berupa upeti maupun penyerahan tenaga dilakukan dengan baik. Hal ini menjadi awal penerapan kebijakan sektoralisme yang dikembangkan dalam satu wilayah kerajaan di Indonesia. Belum lagi jika kita bandingkan dengan pengelolaan agraria di wilayah yang lain, tentunya juga akan berbeda. Sehingga kehidupan masyarakat akan sangat tergantung pada kebijakan raja dan penguasa yang ada di wilayah tersebut. Masyarakat feodalisme pada masa ini merupakan gambaran wajah perbudakan dalam hal ekonomi, politik, dan sosial. Rakyat harus mengerjakan tanah dengan memiliki kewajiban memberikan hasilnya kepada raja. Hukum yang berlaku pada masa itu dipegang oleh orang-orang yang berkuasa untuk raja.

Keberadaan feodalisme di Indonesia ini berlangsung untuk waktu yang cukup lama. Penghormatan dan penghargaan yang tinggi rakyat kepada raja seringkali membuat rakyat menerima segala kebijakan raja, baik yang benar-benar keputusan raja maupun yang merupakan interpretasi para pegawai raja.

[10]Mochammad Tauchid. 2009. Masalah Agraria, Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia. Yogyakarta:STPN Press. Hlm 15.

2. Kolonialisme Inggris dan Belanda

Masa feodalisme mengalami sedikit perubahan semenjak masuknya kolonialisme Inggris dan Belanda. Politik kolonial Inggris (1811-1816) di Indonesia antara lain bertujuan menciptakan pasar bagi produk industri serta kondisi yang kondusif bagi investasi modal. Hal ini ditunjukkan melalui kebijakan Raffles yang dikenal dengan *domein theorie* raffles tentang hak milik tanah. Menurut teori ini tanah di jawa adalah milik raja karena kekuasaan raja berpindah ke tangan kekuasaan baru (Inggris), maka penguasa baru berhak mengguasainya sebagaimana raja menguasai. *Cultuurstelsel* yang kemudian diperkenalkan oleh V.D. Bosch tidak jauh berbeda dengan Raffles. Jika rafles menerapkan sewa atas tanah yang dikerjakan rakyat, maka V.D. Bosch mengambil 1/5 tanah yang dikerjakan rakyat untuk ditanami.[11]

Belanda mengambil alih kekuasaan dari tangan Inggris pada 1830, ketika keuangannya sedang dilanda krisis. Belanda menerapkan sistem tanam paksa yang merupakan pemulihan sistem eksploitasi seperti penyerahan-penyerahan wajib serta sistem pemerintahan tidak langsung dengan memulihkan kekuasaan para penguasa lokal/ para bupati jawa. Dalam rangka ini sistem penguasaan komunal tanah pertanian diterapkan untuk memudahkan sistem tanam paksa. Belanda kemudian juga menerapkan Undang-undang Agraria 1870 (*Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*). Melalui ketentuan ini tanah komunal desa dihapus, kepemilikan perseorangan diakui agar tanah tersebut dapat diperjualbelikan bagi kepentingan penanaman modal swasta di sektor pertanian. Hutan dan kawasan yang tidak langsung dimanfaatkan rakyat diletakkan di bawah kuasa dan pemanfaatan oleh pemerintah kolonial.

Pasal 1 dari Agraris Besluit (Stbl. 1870 No. 118) mengatur tentang *domeinverklaring* yang menyebutkan bahwa *semua tanah yang tidak ternyata dimiliki dengan hak eigendom, adalah kepunyaan negeri*. Ini

[11] *Ibid*. Hlm 21.

artinya semua tanah yang dimiliki oleh rakyat dengan nama apa saja tetapi tidak dengan hak eigendom adalah kepunyaan negeri.

Sistem agraria ini membawa pengaruh besar bagi pengelolaan agraria Indonesia termasuk adanya dualisme hukum agrarian. Yaitu untuk masyarakat terjajah dengan tanah dan sumberdaya alam diatur dengan hukum adat masing-masing, sedangkan golongan kulit putih yang berkuasa serta golongan timur asing diatur dengan perundangan barat.

Keberadaan AB dengan domeinverklaringnya memberikan kekuasaan yang luar biasa bagi Belanda untuk melakukan pengelolaan dan eksploitasi sumber-sumber agraria di Indonesia. Masuknya kolonialisme Belanda di bumi nusantara telah membawa implikasi khususnya dalam bidang agraria yang luar biasa besar. Intervensi negara asing tersebut telah meletakkan dasar yang kuat khususnya dalam pengelolaan agraria di Indonesia yang sampai saat ini terus diwarisi dan dikekalkan oleh kebijakan pemerintahan berikutnya. Sistem ini seakan kembali meneguhkan sektoralisme yang dibangun oleh masing-masing sistem dalam mengelola sumber daya agrarianya.

3. Masa Penjajahan Jepang

Pada masa penjajahan jepang, peraturan-peraturan pertanahan yang berlaku sebelum masa penjajahan Jepang masih tetap berlaku. Hal ini karena masa penjajahan yang begitu singkat sehingga belum sempat terpikirkan untuk mengadakan perombakan terhadap hukum pertanahan. Ketika Jepang masuk, fasisme Jepang kemudian memanfaatkan lebih mendorong gerakan pengolahan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria yang dilakukan oleh kaum tani. Mereka juga mendorong kaum tani melakukan pembongkaran terhadap hutan untuk dijadikan lahan-lahan pertanian. Semua dilakukan untuk keperluan perang Asia Timur Raya. Penduduk jepang mengeluarkan suatu kebijakan yang dituangkan dalam *Osamu Serey* Nomor 2 tahun 1944, dan *Osamu Serey* yang terakhir Nomor 4 dan 25 tahun 1944.

Pasal 10 *Osamu Serey* tersebut dinyatakan bahwa untuk sementara waktu dilarang keras memndahtanankan harta benda yang tidak bergerak, suat-surat berharga, uang simpanan di bank, dan sebagainya dengan tidak mendapat izin terlebih dahulu dari tentara *Dai Nippon*.

4. Masa Orde Lama

Kemerdekaan Indonesia menjadi sebuah awal bagi pemerintah untuk membangun negara dan menentukan sistem pemerintahannya sebagai bangsa yang mandiri. Kebijakan pertanahan pada masa ini menjadi pusat perhatian yang utama pemerintah.

Kelembagaan pertanahaan diinisiasi melalui penyusunan RUU Pokok Agraria hasil kerja Panitia negara yang dibentuk di Yogya tahun 1947. Awalnya pada tahun 1959 telah ada Biro Perencanaan dan perundang-undangan yang dikepalai Mr Sunitro Tjokrowardoyo, di bawah departemen agraria yang dipimpin oleh Menteri Mr. Sadjarwo. Pada saat itu urusan dan masalah agraria dianggap penting, demi meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia yang agraris.[12]

Sebagai payung hukum dalam pengelolaan agraria, ditetapkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria. UU ini dianggap membawa sifat populis negara untuk berusaha mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui pengelolaan pertanahan yang berpihak pada rakyat.

UUPA secara formal diniatkan untuk menjadi undang-undang organik dan induk segala kebijakan di bidang agraria sekaligus implementasi Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Muara UUPA adalah menata kembali penguasaan dan pengelolaan sumber daya agraria yang lebih berkeadilan. Selain itu dimaksudkan untuk menghindarkan rakyat Indonesia dari penghisapan manusia oleh manusia karena struktur yang timpang.

Setelah tahun 1965 tidak ada kelembagaan agraria di tingkat lokal karena UUPA 5/1960 di-peti-es-kan dan *landreform* dalam arti

[12]Sediono MP. Tjondronegoro. *Ibid*. Hlm 4.

redistribusi tanah dihentikan.[13] Setelah itu tidak banyak lembaga baik nasional dan regional yang mengurus masalah agraria. Hanya ada Dirjen Agraria yang mengurusi masalah registrasi perpajakan tanah (IPEDA) dibawah depdagri. Setelah 6 tahun UUPA lahir, pemerintah Orde Lama berupaya menjalankan sejumlah amanat yang dikandung UUPA 1960 untuk menyejahterakan dan membebaskan rakyat Indonesia dari penindasan melalui program *landreform*. Namun konflik kepentingan atas sumber daya agraria di Indonesia memuncak dalam konflik elit politik yang berujung pada peristiwa 1965-1966 dan jatuhnya Orde Lama. Akhirnya, agenda reforma agraria yang dicanangkan dan dimulai oleh pemerintahan Orde Lama di bawah kepemimpinan Sukarno berhenti di jalan.

5. Masa Orde Baru

Sepanjang rezim Orde Baru berkuasa (1966-1998) politik agraria yang dianut dan diterapkan secara konsisten oleh pemerintah adalah politik agraria yang kapitalistik. Politik agraria semacam ini menjadikan tanah dan kekayaan alam lainnya sebagai komoditi serta objek eksplotasi dan akumulasi dari modal besar asing maupun domestik yang beroperasi di berbagai sektor agraria. Berbagai peraturan perundang-undangan dan program-program pembangunan di lapangan agraria diabdikan untuk memenuhi orientasi politik agraria yang kapitalistik itu. Sejak Soeharto dan rezim Orde Baru berkuasa (1966) pelanggaran terhadap UUPA mulai berlangsung. Hal ini tercermin dari orientasi dan praktek politik agraria yang ditopang oleh berbagai produk peraturan perundang-undangan sektoral

[13]UUPA lahir sebagai pengganti UU Agraria 1870 yang dibuatan kolonial. Spirit dari lahirnya UUPA adalah untuk melakukan perombakan total dari warisan sistem agraria kolonial Beralnda. Setidaknya terdapat tiga prinsip pokok yang terkandung dalam UUPA ini, yaitu: pertama, mengubah sistem agraria kolonial ke sistem agraria nasional sesuai dengan kepentingan negara dan rakyat Indonesia, dan khususnya bagi petani Indonesia; kedua, untuk mengakhiri sistem dualisme dan meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan yang didasarkan atas hukum adat; ketia, memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah untuk rakyat seluruhnya. Lihat Ahmad Nashih Lutfi, dkk., tt. Kronik Agraria Indonesia, Memperluas Imajinasi Lintas Zaman, Sektor dan Aktor. Yogyakarta: STPN PRESS. Hlm. 14.

yang berkaitan dengan kekayaan alam kita. Dengan memegang teguh prinsip Hak Menguasai Negara (Pasal 2 ayat (2) UUPA 1960), pemerintah pusat atau daerah telah mengeluarkan hak-hak baru seperti Hak Milik, Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Guna Usaha (HGU), Hak Pakai, Hak Pengusahaan Hutan (HPH), Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), Kuasa Pertambangan, dan Kontrak Karya Pertambangan.

Politik sentralisme dan sektoralisme hukum serta kelembagaan pendukungnya telah memuluskan proses perampasan hak-hak rakyat atas tanah untuk kepentingan "pembangunan" ala Orde Baru. Selain itu konsentrasi penguasaan sumber-sumber agraria beralih ke tangan segelintir orang saja.

Hal ini terjadi setelah pemerintahan Orde Baru mengeluarkan tiga paket UU pokok tentang pengaturan sumber daya alam yang bersifat sektoral pada tahun 1967, yaitu sebagai berikut:

a. UU No. 1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing
b. UU No. 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan, yang kemudian diganti dengan UU No. 41 Tahun 1999.
c. UU No. 11 tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan, UU No.4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Batubara.

Keseluruhan undang-undang sektoral tersebut mengandung semangat dan isi yang memfasilitasi modal besar daripada memenuhi hak-hak rakyat banyak. Berdasarkan pada masing-masing uu sektoral tersebut di atas, kelembagaan agraria kemudian menerapkan eksklusifisme kebijakan masing-masing yang kemudian kita kenal dengan ego sektoral. Ego sektoral artinya setiap pejabat memiliki ego dalam mengurusi tugasnya dengan menghalangi pihak lain untuk ikut campur tangan.[14] Ego sektoral ini merupakan sifat kelembagaan

[14]Gunawan Undang Sayagatama. 2006. Mengarungi Dua Samudera. Hlm 156. Disebutkan juga bahwa Ego Fungsionalisme, Yaitu Pejabat Berupaya Melindungi Jabatannya Dan Ingin

yang mengutamakan sektor masing-masing, sedangkan sektoralisme lebih melihat pada keadaan yang dihasilkan oleh sifat tersebut. Pada saat inilah sektoralisasi kelembagaan pengelolaan sumber-sumber agraria dimulai.

Pelan namun pasti hal ini telah mengubah struktur pengelolaan agraria di Indonesia. Wajah keagrarian Indonesia mulai berubah sebagaimana digambarkan oleh Gunawan Wiradi sebagaimana berikut:[15]

a. Struktur penguasaan tanah usaha tani tanaman pangan sangat timpang. Dari hasil sensus pertanian 1993, terdapat gambaran bahwa di satu sisi 43% dari jumlah rumah tangga pedesaan adalah rumah tangga tunakisma (*landless)*. Di sisi lain, 16% dari rumah tangga pedesaan menguasai 69% dari luas tanah yang tersedia dan 41% rumah tangga menguasai hanya 31% dari luas tanah dari yang tersedia (lihat suhendar dan winarni, 1998).
b. Perkebunan. Menurut data Ditjen Perkebunan Dep Hutbun, tahun 2000 selama 30 tahun terakhir (dari 1968 s/d 1996) luas areal perkebunan secara keseluruhan meningkat dari 4,96 juta ha menjadi 14,67 juta ha. Adapun perinciannya seperti tertera pada tabel 1 di bawah.

Tabel 1 Perincian Perkembangan Areal Perkebunan

	1968 (juta ha)	1998 (juta ha)
Perkebunan Rakyat	4,12	11,7
Perkebunan Besar Swasta	0,4	2,0
Perkebunan Besar Negara	0,44	0,97
Jumlah	4,96	14,67

Menjalankan Wewenangnya Sendirian Tanpa Merasa Butuh Terhadap Pihak-Pihak Lain.

[15]Gunawan Wiradi. *Ibid*. Hlm 13

Pada tahun 1997/1998, jumlah perkebunan besar itu ada 1338 kebun. Dari jumlah tersebut sebanyak 252 kebun terlantar.

c. Kehutanan

Luas daratan Indonesia berdasarkan hasil penafsiran citra satelit landsat adalah ± 187,8 juta ha.[16] Dari jumlah itu sekitar 52,2% areal berhutan dan 47,8% areal tidak berhutan. Adapun luas kawasan hutan dan perairan dengan perincian sebagai berikut:[17]

Hutan Produksi Tetap	± 28.8 juta ha
Hutan Produksi Terbatas	± 27.6 juta ha
Hutan Lindung	± 29.9 juta ha
Hutan Konversi	± 15.5 juta ha
Hutan Suaka Alam dan Wisata	± 27.3 juta ha
Jumlah Kawasan Hutan Dan Perairan	± 129,4 juta ha

Prof. Dr. Emil Salim, mantan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (1983-1988 dan 1988-1993) pernah mengungkapkan kegundahannya dengan menyatakan bahwa kebijakan yang terkait dengan lingkungan di Indonesia sangat lemah, antara lain akibat lemahnya koordinasi antar sektor. "koordinasi antara kehutanan, prasarana wilayah, lingkungan hidup, pertanian, pertambangan, dan kelautan sangat memprihatinkan. Kebanyakan berpikir sektoral, sementara lingkungan hidup memerlukan pendekatan holistik lintas sektoral. Akibatnya, kondisi lingkungan hidup menurun."[18]

6. Masa Reformasi

Kesempatan UUPA 1960 dan program pembaruan agraria untuk tampil sebagai kebijakan nasional kembali terangkat setelah kejatuhan Orde Baru pada 1998. Namun, gelombang demokratisasi politik yang

[16]Lihat Kementerian Kehutanan. 2014. Data Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013. Jakarta:Kementerian Kehutanan. Hlm 3.

[17]Ibid. Hlm 10.

[18]Simon Felix Sembiring . 2009. Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah Bagi Anak Bangsa. Jakarta. Elex Media Komputindo. Hlm 167.

datang ke Indonesia diawali dan disebabkan dengan krisis ekonomi. Sehingga, arus demokrasi yang datang tersebut berpasangan dengan reformasi ekonomi nasional. Padahal, reformasi ekonomi nasional yang dilaksanakan tidak lepas dari peran negara-negara donor yang tentunya tidak serta merta memberikan bantuan tanpa adanya maksud tertentu. Diantara isi kesepakatan tersebut adalah paket program *Structural Adjusment Programs* (SAPs) yakni program penyesuaian struktur ekonomi nasional kedalam struktur ekonomi neoliberal. Program-program tersebut jauh dari semangat dan tujuan ekonomi nasional. Desakan paket SAPs telah membuat sektoralisme sumber-sumber agraria kembali menguat di masa reformasi. Sepanjang reformasi justru masa subur bagi kelahiran UU yang semakin mengokohkan semangat sektoralisme dalam mengurus agraria. Praktek sektoralisme tersebut telah masuk dalam seluruh lembaga negara baik eksekutif dan legislatif melalui privatisasi terhadap sumber-sumber agraria seperti hutan, air, tambang, perkebunan, pesisir, kelautan dan pulau-pulau kecil kepada pemodal besar baik domestik maupun asing.

Konflik atau benturan kepentingan pada akhirnya memang merupakan konsekuensi logis dari cara pandang sektoral. Cara pandang departementalis yang fokus pada portofolionya masing-masing. Tapi ini jelas tidak mendukung untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat karena bukan saja tidak terjadi pembangunan yang berkelanjutan, maksimalisasi *output* sumber daya alam pun tak teraih.

Sedihnya kondisi ini semakin memburuk setelah otonomi daerah diberlakukan di tengah sistem multipartai yang berlangsung seperti saat ini, dan ditengah berjalannya reformasi ekonomi dan politik sekaligus. Pada level makro, tumpang tindih peraturan antar sektor sumber daya alam menunjukkan kurang efektifnya koordinasi antara satu departemen dengan departemen lain. Terbukti banyak kuasa pertambangan eksploitasi bisa terbit sekalipun Amdal-nya belum keluar. Hal ini memperlihatkan

betapa sisi ekonomi dari sumber daya alam meninggalkan sisi penopang sistem kehidupan *(life support system)*.[19]

Pemerintah adalah aktor penting dalam pengelolaan sumber daya alam dan ekosistem di Indonesia. Pemerintah jugalah yang membuat mandat legal untuk institusi resmi dengan tanggung jawab kelestarian lingkungan dan pengelolaan sumber daya alam sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 UUD 1945. Sedangkan secara situasional, dengan mempertimbangkan kondisi ekonomi dan politik yang ada, negara memang butuh penggerak pembangunan. Artinya ada justifikasi legal dan situasional yang melahirkan UU kehutanan dan pertambangan.

Dengan melihat lahirnya ego sektoral, maka kiranya perlu untuk mengkaji ulang secara total, mulai dari cara pandang terhadap sumber daya alam hingga turun ke tataran administratif dan operasional. Perlu juga dikaitkan dengan prinsip-prinsip mengolah kekayaan alam yang lebih efektif yang memungkinkan terwujudnya tujuan nasional, sebesar-besar kemakmuran rakyat.

B. Kebijakan Pemerintah yang Berfokus pada Pertumbuhan

Pasca reformasi, UUD 1945 telah mengadopsi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan ketentuan mengenai hak asasi manusia atas lingkungan hidup yang baik dan sehat. Keseluruhan ekosistem yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) harus dikelola untuk kepentingan pembangunan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan *(sustainable development)* dan wawasan lingkungan *(pro-environment)*. Permasalahannya adalah soal pemahaman para penyelenggara pembangunan dan semua pemangku kepentingan serta sosialisasi pengertian itu secara luas kepada penyelenggara negara dan masyarakat umum.[20] Orientasi pemerintah dengan dalih pembangunan kerap kali menerapkan pola-pola pembangunan yang

[19]Simon Felix Sembiring. *Ibid*. Hlm 243.

[20]Jimly Asshiddiqie. 2010. *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.

massif tanpa memperhatikan ketersediaan tanah untuk penghidupan masyarakat. Sebut saja kelahiran program pemerintah dengan tajuk Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Sebuah pola induk perencanaan ambisius dari pemerintah Indonesia untuk mempercepat realisasi perluasan pembangunan ekonomi dan pemerataan kemakmuran agar dapat dinikmati secara merata di kalangan masyarakat. Percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi ini akan didukung berdasarkan potensi demografi dan kekayaan sumber daya alam, serta dengan keuntungan geografis masing-masing daerah.[21] Program pembangunan ini menetapkan 6 (enam) koridor yang harus dibangun dalam rangka mempercepat pembangunan ekonomi di Indonesia, diantaranya:

1. Koridor Ekonomi Sumatera;
2. Koridor Ekonomi Jawa;
3. Koridor Ekonomi Kalimantan;
4. Koridor Ekonomi Sulawesi;
5. Koridor Ekonomi Bali dan Nusa Tenggara; dan
6. Koridor Ekonomi Papua dan Kepulauan Maluku.

Orientasi pembangunan yang dilakukan pemerintah dalam rangka memacu pertumbuhan ekonomi makro ini seringkali mengesampingkan kehidupan masyarakat bawah yang notabene harus berjuang mengusahakan tanahnya yang meskipun luasnya tidak seberapa demi kelangsungan hidup. Fakta lainnya yang terus bisa kita lihat adalah bagaimana investasi asing terus didorong masuk ke Indonesia, bahkan untuk jangka waktu yang sangat lama. Sebut saja kerja sama eksploitasi pertambangan yang dikembangkan oleh PT. Freeport dengan pemerintah Indonesia di Propinsi Papua. PT Freeport saat ini sedang meminta kontrak kerja sama dengan pemerintah Indonesia dalam rangka eksploitasi tembaga dan emas di Papua agar diperpanjang lagi dari 2021 hingga 2041. Sebab berdasarkan Kontrak

[21]Wikipedia.org. Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia. Diakses tanggal 24 November 2014.

Karya II yang diteken tahun 1991, kontrak Freeport hanya sampai tahun 2021.[22] Hal ini menunjukkan bahwa begitu besarnya kekayaan alam yang terkandung di bumi Indonesia ini, namun kurang dapat dimanfaatkan secara arif untuk kesejahteraan masyarakat. Jangka waktu eksploitasi yang sangat lama akan berpotensi habisnya cadangan sumber daya alam yang kita miliki. Apalagi untuk sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui. Kerusakan alam yang ditimbulkan oleh eksploitasi besar-besaran tersebut belum tentu dapat dengan mudah di rehabilitasi/direklamasi pasca selesainya usaha penambangan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa kebijakan pemerintahan masa lalu yang terlalu berfokus pada pembangunan sehingga menghasilkan sektoralisme pengelolaan agraria ini telah memicu munculnya banyak permasalahan diantaranya:

1. Munculnya konflik terkait pengelolaan agraria khususnya yang bersinggungan di antara/ lintas departemen, baik konflik dalam masalah pertambangan, perkebunan, industri maupun pariwisata.[23]
2. Tumpang tindihnya tugas dan kewenangan lembaga
3. Pola kebijakan lembaga yang tidak harmonis dan selaras
4. Suasana menjadi semrawut dan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan.[24]

C. Kesenjangan Pemilikan Tanah

Seperti telah diuraikan di depan, bahwa pengelolaan pertanahan di Indonesia saat ini belum menunjukkan pemerataan sesuai dengan kebutuhannya. Di satu sisi kita melihat banyak sekali masyarakat tidak bertanah yang membutuhkan tanah untuk menopang kehidupannya. Namun di lain sisi kita melihat adanya penguasaan tanah skala luas

[22]Erlangga Djumena. 25 Juli 2012.*Freeport Ingin Kontrak Diperpanjang Hingga 2041*. Kompas.com. Diakses tanggal 24 November 2014.

[23]Lebih jauh terkait konflik agraria, lihat Endang Suhendar dan Yohana Budi Winarni. 1998. Petani dan Konflik Agraria. Bandung: Yayasan AKATIGA.

[24]Pancanakablogspot.com. Diakses tanggal 22 November 2014.

yang dimiliki oleh para pengusaha melalui HGB (Hak Guna Bangunan) dan HGU (Hak Guna Usaha) yang acapkali tidak dimanfaatkan secara baik. Sehingga kemudian muncul tanah-tanah terlantar. Kondisi lain juga bisa kita lihat pada pemilikan perseorangan atas tanah yang tidak kalah ironisnya. Mereka yang termasuk golongan ekonomi menengah ke atas, seringkali menguasai tanah skala luas yang terkadang hanya bermotif spekulatif. Penguasaan tanah ini seringkali melebihi batas luas maksimal kepemilikan tanah, dan banyak juga yang akhirnya bersifat *absentee*. Hal ini tentunya mengingatkan kita kembali tentang hakikat tanah yang bagi sebagian orang dianggap sebagai komoditas yang memiliki nilai ekonomi tinggi.

Badan Pertanahan Nasional (BPN, 2010) mencatat, saat ini sekitar 56 persen tanah hanya dikuasai 0,2 persen orang. Sementara itu, di sisi lain, ada sekitar 7,3 juta hektare tanah dikuasai pihak perusahaan swasta dan dibiarkan telantar. Sementara itu, hasil survei Badan Pusat Statistik (2003) menyebutkan, bahwa 85 persen petani di Indonesia adalah petani gurem dan petani tak bertanah. Rata-rata petani gurem ini hanya memiliki lahan kurang dari 0,3 hektare. Ketimpangan dalam kepemilikan tanah ini telah melahirkan kesenjangan dan kemiskinan sosial di kalangan kaum tani.[25]

Ketimpangan penguasaan tanah menjadi sebuah sumber konflik agraria yang terjadi dari masa ke masa. Hal ini tentunya menjadi tugas negara untuk dapat mengurai benang kusut penguasaan tanah yang tidak pernah selesai. Banyak contoh yang bisa kita lihat dari permasalahan ini. Sebut saja salah kasus okupasi tanah yang banyak terjadi pada tanah perkebunan dengan HGU baik yang masih aktif, ditelantarkan, maupun dalam masa perpanjangan seperti yang terjadi di kawasan HGU PT. Asiatic Persada yang berlokasi Jambi.[26] Masyarakat yang memang membutuhkan tanah menduduki tanah-

[25]Antaranews.com. Memaknai Protes Para Pakar Tanah ke Presiden. Diakses tanggal 24 November 2014.

[26]Bambang Suyudi, dkk. 2011. Laporan Hasil Penelitian Sistematis STPN Tahun 2011, "Janji yang Belum Tergenapi": Tata Kelola dan Tata Kuasa Perkebunan Sawit dalam Kasus Pemberian Seribu Hektar Lahan Sawit kepada Suku Anak Dalam Bathin IX di Desa Bungku. Yogyakarta: PPPM-STPN.

tanah perkebunan yang memang berskala luas. Meskipun dalam setiap kasus-kasus okupasi tanah tersebut, pemerintah juga harus berhati-hati dan mewaspadai terhadap para oknum baik masyarakat maupun pemerintah dan pengusaha yang justru memperkeruh suasana. Karena tidak jarang ada oknum tertentu yang justru mengambil keuntungan dari konflik yang ada.

Fakta lapangan yang bertolak belakang dengan terbatasnya ketersediaan tanah berhadapan dengan kebutuhan akan tanah yang luar biasa tinggi terlihat pada kawasan kehutanan. Kawasan kehutanan memiliki yurisdiksi yang dikukuhkan melalui Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) yang secara tegas menentukan luas dan batas kawasannya. Kemampuan kelembagaannya yaitu kementerian kehutanan untuk bisa menjaga eksistensi kawasannya tanpa memperdulikan kehidupan dan kebutuhan masyarakat sekitar seringkali menimbulkan efek kriminalisasi baik terhadap masyarakat maupun aparatur pemerintah lainnya. Berdasarkan penelitian yang dilakukan sebelumnya di daerah Tasikmalaya, Jawa Barat dijumpai sebuah kasus yang sangat unik. Dimana atas suatu tanah yang telah diberikan kepada masyarakat melalui kegiatan redistribusi tanah oleh BPN, dapat kemudian dibatalkan oleh Departemen Kehutanan dan dilakukan penarikan sertipikat. Hal ini dilakukan dengan dalih bahwa kawasan dimaksud adalah masuk dalam kawasan hutan. Belum lagi ketika dilakukan wawancara dengan pejabat Perhutani KPH Tasikmalaya, dikatakan bahwa ada prinsip yang harus dijaga oleh para pegawai kehutanan. Yaitu bahwa "areal hutan harus tetap lestari bahkan harus bertambah luasnya".[27] Prinsip ini diakui merupakan upaya untuk mempertahankan agar lingkungan hutan terus lestari. Namun juga di sisi lain, kita akan melihat bahwa ada sebuah sikap "abai" terhadap kebutuhan masyarakat akan tanah.

[27]Hasil wawancara dengan Pejabat Perhutani KPH Tasikmalaya, Penelitian Sistematis STPN 2013. Tumpang Tindih Perundang-undangan Agraria di Indonesia.

Kelembagaan Agraria

A. Eksistensi Kelembagaan Pengelola Agraria

Berbicara mengenai tanah serta sumber daya agraria tentunya memang tidak akan lepas dari sumber hukum utama pengaturan di Indonesia yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Undang-undang yang diterbitkan pada 24 September 1960 ini diklaim sebagai payung hukum utama dalam pengaturan dan pengelolaan agraria di Indonesia. Namun UUPA yang dijadikan rujukan utama oleh aparatur pertanahan dalam hal ini BPN tidak dapat berbuat banyak untuk bidang sumber daya lainnya seperti hutan, air, udara, maupun juga pertambangan. Selain itu kedudukan BPN sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) juga kurang memiliki *bargainning possition* ketika harus berhadapan dengan lembaga lainnya. Meskipun kemudian di tahun 2014 melalui pemerintahan Joko Widodo BPN ditetapkan sebagai salah satu kementerian dengan nomenklatur Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, namun masih memerlukan perjalanan panjang sebelum akhirnya benar-benar mampu bekerja dengan kemampuan penuh mengatur pengelolaan agraria di Indonesia. Hal ini ditambah lagi dengan keberadaan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menempatkan urusan pertanahan

sebagai urusan pemerintah yang tidak bersifat substantif karena hanya bersifat koordinatif dan administratif.[28] Hal ini menegasikan ketentuan TAP. MPR No. XI/MPR/ 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA). Dimana ada 4 amanat penting yang dimandatkan, diantaranya (1) dilakukan peninjauan kembali segala perundangan-undangan dan peraturan di bidang agraria yang selama ini sifatnya sektoral, tumpang tindih, dan tidak mengandung semangat untuk mengedepankan kepentingan rakyat banyak dalam hal penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan tanah dan kekayaan alam lainnya; (2) dilakukannya penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah yang berkeadilan yang lebih dikenal dengan istilah land reform, sekaligus dilakukan pendataan dan inventarisasi tanah untuk kepentingan land reform ini; (3) diselesaikannya konflik-konflik agraria dan pengelolaan kekayaan alam dengan berpegang pada prinsip menjunjung tinggi Hak Azasi Manusia, termasuk memperkuat kelembagaan yang akan bertugas melaksanakan penyelesaian sengketa-konflik; dan (4) mengupayakan pembiayaan bagi program pembaruan agraria dan penyelesaian konflik-konflik agraria maupun dalam pengelolaan kekayaan alam. Ketetapan MPR ini dapat menjadi kerangka pokok bagi upaya mengurangi ketimpangan penguasaan/pemilikan tanah dan kekayaan alam lainnya, menyelesaikan konflik-konflik agraria dan sumberdaya alam, dan memperbaiki kondisi lingkungan hidup dan sumberdaya alam yang rusak.

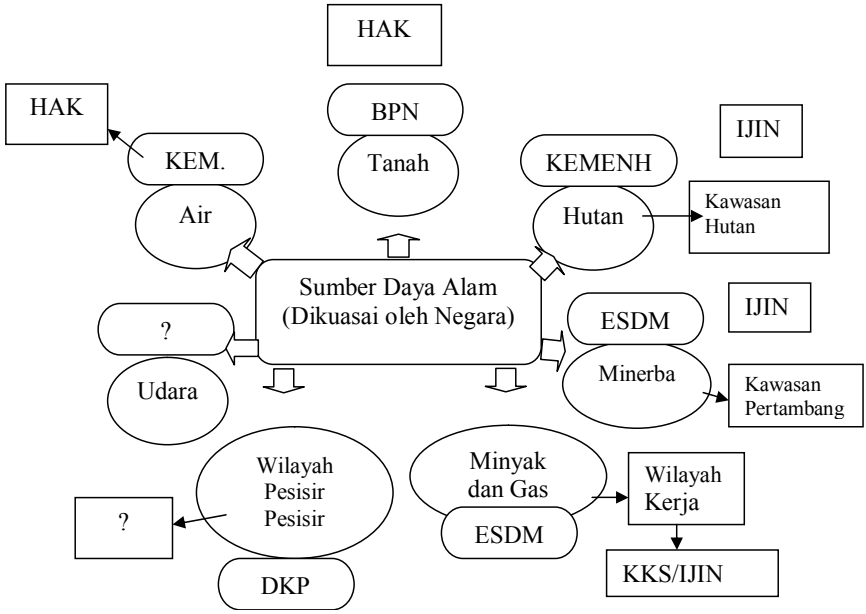
Pengkategorisasian pengelolaan sumber daya agraria yang ada di Indonesia menunjukkan sebuah fenomena yang begitu rumit. Istilah *the jungle regulations* dalam bidang agraria menggambarkan bagaimana begitu banyak aturan hukum yang berlaku atas sektor agraria yang ditangani oleh instansi yang berbeda. Hal ini seakan mengamini bagaimana semua instansi sektoral tersebut bebas membuat kebijakan selama dalam batasan koridor kerja masing-masing. Dalam

[28]Ahmad Nashih Luthfi. 2014. Koranopini.com. Merancang Tugas Pokok Kementerian Agraria. Diakses tanggal 23 November 2014.

kesempatan yang lain, Julius Sembiring menggambarkan bagaimana sektoralisme kelembagaan pengelola sumber daya agraria di Indonesia, beserta berbagai kebijakan yang dapat dikeluarkannya. Lebih jelasnya dapat disimak dari ragaan yang ada Gambar 1 di bawah.

Gambar 1.

Sektoralisasi Penguasaan Tanah Negara dan Sumber Daya Alam selain Tanah[29]



Dari gambar diatas, kita menjadi paham bagaimana rumitnya model pengelolaan agraria yang harus dibangun agar semua pihak dapat bekerja secara harmonis demi kesejahteraan rakyat. Kerumitan itu tergambar dari banyaknya produk undang-undang sektoral yang saat ini diimplementasikan di Indonesia, sebagaimana tertera pada Tabel 2 di bawah.

[29]Julius Sembiring. 2012. *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Press. Hlm 45.

Tabel 2 Produk Hukum Sektoral

No	Bidang Agraria	Payung Hukum	Kelembagaan Agraria
1	Pertanahan	UU No. 5 Tahun 1960	BPN RI
2	Kehutanan	UU No. 41 Tahun 1999	Kementerian Kehutanan
3	Pertambangan	UU No. 4 Tahun 2009	Kementerian ESDM
4	Air	UU No. 7 Tahun 2004	Kementerian PU
5	Perikanan	UU No. 31 Tahun 2004 jo. UU No 45 Tahun 2009.	Kementerian KP
6	Pesisir dan Pulau-pulau Kecil	UU No. 27 Tahun 2007 jo. UU No. 1 Tahun 2014.	Kementerian KP

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Perkembangan terbaru pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, terdapat perubahan dalam nomenklatur kelembagaan pengelolaan agraria di Indonesia. Melalui Peraturan Presiden No. 165 Tahun 2014 tentang Kementerian yang berubah diantaranya:

1. BPN RI menjadi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Ka. BPN RI
2. Kementerian kehutanan menjadi kementerian kehutanan dan lingkungan hidup.
3. Kementerian Pekerjaan Umum menjadi Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Pemerintah secara khusus sebenarnya sangat menyadari potensi konflik yang muncul dengan banyaknya sektor agraria yang dikelola oleh kelembagaan yang berbeda ini. Di masa yang lalu, pemerintah pernah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 1976 tanggal 13 Januari 1976 untuk mengadakan sinkronisasi pelaksanaan tugas bidang keagrariaan dengan bidang kehutanan, pertambangan, transmigrasi dan pekerjaan umum.[30] Bahwa masing-masing sektor tersebut harus dibangun dengan berpegang teguh pada prinsip dan

[30]Abdurrahman. 1979. *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Dan Pengairan*. Bandung: Alumni. Hlm: 12.

politik agraria yang dibangun dan diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sehingga ke depan tidak akan lagi ditemukan kebijakan pemerintah yang saling mengkriminalisasi aparatur pemerintahan yang lain bahkan masyarakat.

Dengan mengingat kembali bahwa awal dari terbentuknya sektoralisme pengelolaan agraria telah ada sejak masa lampau dan diperkuat dengan kelahiran 3 UU baru yang mengurangi kewenangan UUPA, maka tidak dapat dielakkan bahwa terdapat 3 sektor bidang agraria yang utama yaitu pertanahan, kehutanan, dan pertambangan. Bidang pertanahan memegang peranan yang sangat penting dalam pengelolaan agraria. Hal ini tidak dapat dipungkiri bahwa wilayah Indonesia terbagi atas daratan (tanah) dan lautan. Dalam rangka pengelolaan pertanahan selama ini, pemerintah telah mendelegasikan kewenangan pengaturan kepada BPN. UUPA 1960 dianggap hanya berlaku di kawasan non kehutanan atau seluas 39% dari total wilayah Indonesia. Itupun hanya bersifat administrasi pertanahan non kehutanan. Hutan sebagai wilayah terbesar daratan di Indonesia memiliki potensi sumber daya alam yang sangat luar biasa. Sebagian kawasan hutan di Indonesia (70%) adalah daerah departemen kehutanan, sehingga departemen pertanian hanya berurusan dengan tanah pertanian dan perkebunan. Koordinasi antar departemen walaupun ada, juga tidak terlalu efektif. BPN sebagai otoritas pertanahan pun tidak memiliki kewenangan dalam mengurusi tanah yang masuk dalam areal hutan. Sedangkan operasionalitas pertambangan sangat besar dalam areal daratan/ tanah di Indonesia. Bahkan kawasannya tidak secara tegas bisa ditentukan ada di areal tertentu, karena sangat tergantung pada lokasi SDA yang ada. Bisa jadi berada di areal tanah negara maupun juga di kawasan hutan. Sektoralisme ini sangat terlihat ketika muncul tumpang tindih antara hak dan ijin suatu kawasan. Hak menjadi kewenangan BPN sedangkan ijin melekat pada kewenangan pemerintah daerah/ kabupaten.

Dan hal ini menimbulkan potensi korupsi yang besar dalam sektor pertambangan, kehutanan, dan pertanahan.

B. Permasalahan Sektoralisme Kelembagaan Agraria

Permasalahan sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan perjalanan panjang kenegaraan Indonesia yang mengalami pasang surut sejak masa feodalisme lampau. Perkembangan paling menonjol dan signifikan muncul sejak pemerintahan Indonesia berada dalam kekuasaan Orde Baru. Orientasi kebijakan sosial-ekonomi, khususnya kebijakan agraria mengalami perubahan signifikan. Perubahan tersebut tidak memperkuat arah kebijakan yang digariskan rezim sebelumnya (orde lama), tapi kembali ke belakang menyerupai kebijakan agraria masa kolonial. Bahkan dapat dikatakan berbanding terbalik dengan kebijakan-kebijakan sosial-ekonomi di masa pemerintahan Soekarno. Lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 di masa pemerintahan Soekarno memiliki spirit untuk membangun kesatuan hukum nasional di bidang agraria dan menyelesaikan "dualisme hukum" warisan kolonial, telah diobrak-abrik oleh rezim Soeharto dengan berbagai kebijakan agraria yang dalam bahasa Kartono, dkk. (1989) disebut sebagai upaya tidak saja melahirkan dualisme hukum tapi malah 'pentalisme'.[31]

Kenapa disebut 'pentalisme'? Ini tidak lepas dari pengaturan agraria yang lebih parah bila dibanding masa kolonial. Di masa Orde Baru dan mungkin hingga sekarang, pengaturan agraria menjadi lebih ribet, kompleks dan semrawut seiring dengan lahirnya berbagai undang-undang yang semakin memperlemah kekuasaan UUPA dalam mengatur masalah agraria. Merujuk pendapat Gunawan Wiradi bahwa yang demikian tercermin dari adanya pengelolaan dan pemberdayaan tanah/agraria yang tunduk pada UUPA 1960, ada yang tunduk pada UU No. 11/1967 (mengenai ketentuan-ketentuan pokok pertambangan), ada yang tunduk pada UU No. 5/1967 (mengenai ketentuan-ketentuan

[31]Gunawan Wiradi. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press. Hlm. 52

pokok kehutanan), ada yang tunduk pada UU No. 4/1982 (mengenai pengelolaan lingkungan hidup),[32] dan ada pula yang tunduk kepada hukum adat.[33]

Sebagaimana telah disebutkan pada pembahasan sebelumnya, Orde Baru melahirkan tiga paket UU 1967 yang kemudian menjadi cikal bakal yang menyuburkan sektoralisme kelembagaan agraria di Indonesia. Dimana urusan agraria (dalam arti luas) tidak hanya diatur dan dikelola oleh lembaga pertanahan dengan menggunakan payung hukum UUPA 1960,[34] tapi juga diatur dan dikelola oleh direktorat jenderal kehutanan dibawah Kementerian Pertanian (kemudian tahun 1984 berubah menjadi Kementerian Kehutanan) yang menggunakan payung hukum UU No. 5/1967 dan UU No. 4/1982, dan Kementerian ESDM (Energi dan Sumber daya Mineral) yang menggunakan payung hukum UU No. 11/1967.

Struktur kelembagaan agraria di masa Orde Baru dengan kewenangan-kewenangan khusus yang diberikan masing-masing lembaganya, memiliki konsekuensi yang panjang bagi pengelolaan agraria di Indonesia. Tidak saja menimbulkan masalah birokrasi, tapi juga ketidakmerataan penguasaan tanah yang pada akhirnya menimbulkan konflik berkepanjangan dimana-mana, bahkan hingga saat ini baik konflik dalam skala horisontal (rakyat dengan rakyat atau rakyat dengan korporasi) maupun dalam skala vertikal (rakyat/korporasi dengan negara). Problem pokok dari timbulnya berbagai masalah tersebut adalah disebabkan oleh tumpang tindih kewenangan dan kekuasaan yang diakibatkan oleh tumpang tindih peraturan atau perundang-undang yang dibuat oleh masing-masing lembaga (lihat

[32]Ketiga UU tersebut telah diamandemen menjadi UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan UU No. 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

[33]Gunawan Wiradi. 2009. Hlm. 52

[34]Dimulai sejak masa kemerdekaan hingga sekarang (1945-2014) urusan pertanahan/agraria diselenggarakan oleh Kementrian/Departemen Dalam Negeri selama 25 tahun, dan diselenggarakan oleh lembaga pertanahan/agraria tersendiri selama 44 tahun yang meliputi Kementeri/Kantor Menteri Negara Agraria selama 22 tahun, dan BPN (LPND) selama 22 tahun, dan sekarang (di era pemerintahan Jokowi-JK) menjadi Kementerian Agraria dan tata ruang.

Tabel 2 di atas). Kemudian, pertanyaan adalah mengapa kelembagaan agraria harus dipecah atau disektoralisasi di zaman Orde Baru jika dikemudian hari menimbulkan banyak masalah?

Untuk menjawab pertanyaan di atas tentu tidaklah mudah, karena jika dianalisis problem sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia tidak hanya menyangkut urusan ekonomi tapi juga politik. Tetapi bukan berarti bahwa pertanyaan ini tidak dapat dicari tahu jawabannya. Setidaknya ada tiga komponen yang dapat menjelaskan atau menjawab pertanyaan tersebut, yaitu: (1) orientasi pembangunan politik ekonomi; (2) ketidaktuntasan muatan UUPA 1960; dan (3) kekhawatiran kebangkitan idiologi komunis. Ketiga komponen ini akan coba didiskusikan pada pembahasan di bawah.

1. Orientasi Pembangunan Politik Ekonomi

Terjadinya sektoralisme kelembagaan agraria yang dipupuk oleh 3 (tiga) undang-undang pengelolaan agraria (UU pengaturan kehutanan, pertambangan dan lingkungan hidup), memiliki keterkaitan dengan agenda kebijakan pembangunan politik ekonomi Indonesia di bawah rezim Orde Baru (Soeharto). Dalam rangka menjalankan agenda pembangunan dan/atau menggenjot pertumbuhan ekonomi Indonesia, pemerintah Orde Baru lebih mengedepankan cara-cara pragmatis, atau dalam bahasa Gunawan Wiradi disebut dengan istilah *by-pass approach* (pendekatan jalan pintas), yaitu melakukan revolusi hijau tanpa Reforma Agraria. Oleh karenanya, pembangunan di Indonesia oleh pengamat asing disebut juga sebagai *development without social transition*. Dimana *by-pass approach* ini dilakukan sebagai upaya untuk menjalankan strategi pembangunan yang ditandai oleh ciri-ciri pokok berikut: mengandalkan asing, hutang, dan investasi dari luar negeri, serta bertumpu pada yang besar (*betting on the strong*).[35] Dengan kata lain, utang dan menarik investor luar negeri

[35]Gunawan Wiradi. 2000. *Reforma Agraria Perjalan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: INSIST Press. Hlm. 147

adalah cara utama yang digunakan rezim Orde Baru untuk membiayai pembangunan di Indonesia pada saat itu.

Dalam proses selanjutnya kebijakan Orde Baru makin lama makin menunjukkan ciri khas yang disebut sebagai kebijakan "rumah terbuka.[36] Kebijakan ini ibarat "pucuk dicinta ulam tiba" bagi kekuatan-kekuatan modal internasional. Orientasi pembangunan yang menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi serta keterikatan utang, yang pada akhirnya mau tidak mau telah mendorong pemerintahan Orde Baru untuk memenuhi harapan modal internasional. Di antara lembaga-lembaga keuangan dunia yang menjalin kerjasama untuk memberikan pinjaman modal pada Indonesia adalah World Bank (Bang Dunia) dan IMF (Dana Moneter Internasional/ International Monetary Fund).

Problematiknya, hutang dari lembaga keuangan dunia di atas juga membawa banyak *embel-embel* atau prasyarat khusus yang harus dipenuhi oleh Indonesia. IMF – yang tiba di Indonesia pada pertengahan 1966 – adalah salah satu lembaga keuangan dunia yang memberikan pinjaman kepada Indonesia dengan sederet persyaratan dan ketentuan-ketentuan yang harus diikuti oleh Indonesia. Dimana salah satu persyaratan tersebut adalah Indonesia harus menunjukkan sikap yang lebih terbuka dengan investasi asing. Dengan kata lain, Indonesia harus memiliki peraturan yang memberikan legitimasi para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Jika prasyarat ini tidak terpenuhi, maka Indonesia tidak akan mendapatkan pinjaman dari lembaga keuangan dunia. Hal ini sebagaimana diungkapkan Mohtar Mas'oed (1989: 85), bahwa bagi negara-negara yang ingin membuat persetujuan dengan IMF dan mendapatkan bantuan dana darinya, maka negara tersebut harus setuju untuk menerapkan kebijaksanaan ekonomi tertentu yang dipandang perlu untuk menjamin kelangsungan hidup ekonomi, dan mematuhi bimbingan dari IMF. Dan Indonesi sebagai pihak peminjam telah

[36]Gunawan Wiradi. 2001. *Sumber Daya Agraria, Dimensi Pengelolaan Dan Tantangan Kelembagaan: Reforma Agraria, Tuntutan Bagi Pemenuhan Hak-Hak Asasi Manusia*. Jurnal Analisis Sosial Vol 6 No 2 Juli 2001. Jakarta: Akatiga. Hlm 13.

mematuhi persetujuan itu, yaitu dengan menandatangani dokumen yang disebut *Letter of Intent*. Dalam dokumen ini menggambarkan secara jelas kebijaksanaan yang akan diterapkan untuk menstabilkan ekonomi. Pembuatan dan implementasi kebijakan khusus itu juga harus didiskusikan terlebih dahulu dengan wakil-wakil IMF.[37] Secara umum kibijakan-kebijakan tersebut meliputi berbagai komponen berikut:

> "1. Penghapusan atau liberalisasi pengendalian devisa dan impor; 2. Devaluasi nilai tukar uang; 3. Program-program anti-inflasi dalam negeri, yang mencakup: (a) pengendalian kridit bank: tingkat bunga yang lebih tinggi dan barang kali persyaratan cadangan yang lebih tinggi, (b) pengendalian defisit pemerintah: pengketatan belanja; peningkatan pajak dan harga-harga yang dikenakan oleh perusahaan pemerintah; penghapusan subsidi konsumen, (c) pengendalian kenaikan upah, sepanjang ada dalam kekuasaan pemerintah, dan (d) penghapusan pengendalian harga; dan 4. Sikap lebih terbuka pada investasi asing."[38]

Dalam prakteknya, persyaratan-persyaratan sebagaimana disebutkan di atas bertujuan untuk mengurangi ketidakpastian dalam kehidupan ekonomi, dan memperbaiki iklim bisnis. Hal ini adalah bagian dari kondisi yang cukup disukai oleh para investor asing. Tetapi menurut kami, kondisi ini juga dapat dikatakan sebagai bentuk penjajahan kelompok kapitalis dunia (negara feodal) dengan cara-cara baru yang tanpa disadari telah menjebak Indonesia di bawah rezim Orde Baru menjadi negara yang tidak otonom dalam menjalankan dan mengelola sumberdaya alam yang dimiliki. Akibatnya, sumber-sumber agraria Indonesia, khususnya tambang, menjadi objek yang diekplotasi secara bebas oleh para investor asing, seperti Freeport di Papua.[39]

---

[37]Mohtar Mas'oed. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.

[38]Mohtar Mas'oed. *Ibid*. Hlm. 86

[39]Di sini kami tidak ingin untuk mendiskusikan lebih dalam terkait ini, meskipun pembahasan ini cukup penting untuk menggambarkan bagaimana kebijakan ekomi pemerintahan Orde Baru pada saat itu, yang secara langsung juga memiliki kaitan dengan

Sebagai bentuk komitmen (atau keterpaksaan) rezim Orde Baru pada perjanjian yang telah disepakati dalam *Letter of Intent*, yang salah satunya adalah Indonesia harus memfasilitasi investor asing untuk dapat beroperasi di Indonesia, maka setelah itu rezim Orde Baru mengeluarkan UU No 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing. Dengan lahirnya undang-undang ini, kran pun akhirnya terbuka cukup lebar dan leluasa bagi para investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia dalam berbagai sektor, termasuk sektor pertambangan dan perkebunan.

Setelah keluarnya UU tentang Penanaman Modal di atas, pemerintah Orde Baru pun dengan mengatasnamakan "pembangunan", merasa perlu untuk melakukan eksploitasi atas sumber-sumber agraria, khususnya dalam sektor kehutanan, perkebunan dan pertambangan. Dalam hal ini, Sembiring (2012: 42) mencatat bahwa ketiga sektor ini termasuk merupakan sektor yang mendominasi penguasaan tanah hingga saat ini. Dan bahkan dapat kita lihat bahwa dalam tiga sektor itu pula banyak korporasi-korporasi swasta termasuk korporasi asing mengeksploitasi sumber-sumber agraria di Indonesia. Ini seperti diungkapkan oleh Joyo Winoto berikut.

> "Data penguasaan tanah oleh ke tiga sektor tersebut menunjukkan salah satu gambaran yang menyatakan bahwa betting on the strong ternyata berubah betting on the weak atau memukul golongan ekonomi lemah. Kondisi penguasaan tanah oleh perusahan penerima HPH, luas usaha tani petani gurem, serta peningkatan jumlah rumah tangga buruh tani, menyajikan fakta tentang ketimpangan yang diproduksi dari kebijakan politik ekonomi Indonesia empat puluh tahun lalu dan sudah bermula dari masa kolonial."[40]

Atas nama pembangunan pula, kemudian membuat setiap instansi pemerintah seperti Kehutanan dan ESDM harus bekerja tidak

---

permasalahan-permasalah agraria di Indonesia saat ini. Untuk bacaan lebih lanjut tentang masalah ini dapat dibaca pada Mohtar Mas'oed. *Loc.cit.*

[40]Joyo Winoto. 2008. *Tanah Untuk Rakyat. Risalah tentang Reformasi Agraria Sebagai Agenda Bangsa*, tanpa penerbit. Hlm. 38.

saling kooperatif satu sama lain, dan dalam posisi ini keberadaan BPN cenderung dilihat secara inferior – ini sangat dimungkinkan karena posisi BPN yang tidak berada pada level kementerian. Justru sebaliknya, tiap-tiap lembaga tersebut saling bersaing agar dapat memenuhi capaian yang telah ditargetkan oleh pemerintahan Soeharto. Terlebih setelah lahirnya ketiga undang-undang sektoral di atas, masing-masing lembaga semakin gencar melakukan berbagai kegiatan yang sama sekali tidak melihat adanya UUPA 1960. Dalam kondisi inilah, kelembagaan agraria di Indonesia mulai tersektoralisasi. Dimana masing-masing lembaga merasa memiliki legitimasi hukum yang dapat digunakan sebagai tameng untuk menguasai tanah negara, atau pun untuk mengeksploitasi sumber daya alam yang mencakup hutan, tanah dan tambang. Kondisi ini yang kemudian, membuat keberadaan UUPA 1960 hanya dipandang sebagai regulasi yang memayungi BPN semata. Bahkan, menurut Gunawan Wiradi pada zaman Orde Baru UUPA 1960 pernah di-"peties"-kan. Artinya, secara resmi belum dicabut, tetapi isinya tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya.[41]

Dengan demikian, dari penjelasan di atas sekiranya dapat dikatakan bahwa salah satu akar sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesi tidak dapat dilepaskan dengan agenda pembangunan ekonomi dan politik rezim Orde Baru. Dimana agenda pembangunan yang lebih menggantungkan diri pada bantuan asing. Bahkan, berbekal dari ketiga UU bersifat sektoralisasi tersebut pula, rezim Orde Baru telah mensakralkan apa yang disebut sebagai idiologi "pembangunanisme".[42] Atau dapat dikatakan bahwa rezim Orde Baru telah mengubah orientasi pembaruan agraria di Indonesia dengan model "pembangunanisme". Pembangunanisme itu sendiri dalam prinsipnya adalah pembangunan ekonomi yang tinggi karena didorong oleh masuknya modal ke dalam suatu negara dan stabilitas politik dan keamanan demi terjaminnya pertumbuhan ekonomi tersebut.[43] Sebagian besar proses-proses kemasyarakatan yang menjurus ke

[41]Gunawan Wiradi. 2009. *Op.cit*., Hlm. 52.

[42]Gunawan Wiradi. *Ibid*. Hlm 60.

[43]Sediono, M.P Tjondronegoro. *Op.cit*., Hal 5.

arah pemiskinan dan marginalisasi sosial berawal dari pengingkaran terhadap akses rakyat atas sumber-sumber produktif terutama tanah.

2. Ketidaktuntasan Penjabaran UUPA 1960

Masalah sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia, ternyata tidak hanya berkaitan dengan kepentingan ekonomi dan politik semata, tapi juga terkait dengan ketidaktuntasan atau kurang komprehensifnya ketentuan-ketentuan pokok yang ada dalam UUPA 1960. Dimana kelahiran UUPA yang seyogyanya adalah bertujuan untuk menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ternyata lebih banyak memberikan titik tekan pada pengaturan yang lebih banyak pada masalah tanah. Sedangkan untuk objek lainnya, seperti air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tidak diberi titik tekan yang sama seperti masalah tanah, atau dapat dikatakan kurang begitu jelas pengaturannya sebagaimana masalah tanah.[44]

Oleh karena itu, guna menjabarkan Pasal 33 ayat (3) di atas dan/atau dalam rangka mengejar agenda pembangunan yang menjadi misi dan idiologi dari rezim Orde Baru yaitu ekploitasi sumber daya hutan, tanah dan tambang yang tersedia di tanah negara, maka dibuatlah tiga UU yang menjadi landasan hukum bagi pengaturan dan pengelolaan masing-masing bidang sumber daya agraria tersebut. Problematiknya adalah, seperti disebut di atas, pembangunan hukum masing-masing bidang sumber daya agraria tersebut sama sekali tidak mengacu pada UUPA, melainkan didasarkan pada pola pikir dan kepentingan berbeda yang dikembangkan oleh masing-masing instansi yang diberikan kewenangan khusus oleh negara. Argumen ini sebagaimana di diungkapkan Maria S.W. Sumarjono berikut.

> "Tidak dapat dipungkiri bahwa hal tersebut terjadi karena UUPA memang tidak tuntas dalam melakukan pengaturan tentang sumber daya alam (SDA). Secara politis dan juridis, UUPA dimaksudkan untuk menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang

[44]Maria S.W. Sumardjono. 2004. *Op.cit*., Hlm. 2.

mengisyaratkan bahwa objek yang seharusnya diatur meliputi bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Namun, ternyata bahwa UUPA sendiri menunjukkan adanya ketidakselarasan antara wadah dan prinsip-prinsipnya dengan sumbtansi penjabarannya yang lebih menekankan pada tanah saja. Konsekuensinya, pembangunan hukum masing-masing sektor didasarkan pada pola pikir dan kepentingan yang berbeda-beda yang dikembangkan oleh masing-masing instansi yang diberi kewenangan khusus."[45]

Dari penjelasan Sumarjono di atas jelas sekali bahwa UUPA memang belum memberikan penafsiran yang tuntas atas Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Sehingga hak menguasai negara atas sumber daya alam Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam pasal tersebut, dijabarkan secara sektoral oleh berbagai undang-undang tentang sumber daya alam. Dan menurut Sumarjono, et all (2000, dalam Sembiring 2012: 44) masing-masing dari UU tersebut memposisikan dirinya sebagai suatu sistem, dan bukan sebagai sub sistem dari UU tentang sumber daya alam. Ini lah yang kemudian menjadi faktor yang cukup sulit dihindari atas terjadinya sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia. Sektoralisasi akibat kebijakan rezim Orde Baru ini pula, yang kemudian membuat masing-masing instansi tidak bisa saling menurunkan egonya masing-masing. Sehingga yang terjadi di lapangan adalah berdampak pada semakin runyamnya pengaturan agraria di Indonesia akibat terjadinya tumpang tindih aturan hukum yang berlaku. Hal ini sebagaimana diungkapkan Kurnia Warman berikut:

"Ketidaktuntasan tersebut secara normatif mengakibatkan terjadinya tumpang tindih aturan hukum yang berlaku (tidak singkron dan tidak harmonis) antara bidang pertanahan, kehutanan dan pertambangan; dan secara empiris menimbulkan konflik vertikal karena masing-masing pengaturan dan pengurusan sumber

[45]Maria S.W. Sumardjono. 2004. *Op.cit*., Hlm. 1-2.

daya agraria itu dilaksanakan oleh instansi atau departemen pemerintahan yang berbeda."[46]

Terjadinya tumpang tindih aturan hukum di atas juga disebabkan karena tidak adanya kesamaan persepsi tentang status tanah Negara dari masing-masing instansi, yang berkaitan dengan pengertian, ruang lingkup, isi dan kewenangan pengelolaannya.[47] Tetapi kami melihat bahwa yang menjadi faktor utama atas semua masalah di atas adalah tidak adanya *political will* dari pemerintah Soeharto pada saat itu untuk menjadikan ketentuan-ketentuan dalam UUPA sebagai pedoman. Hal ini dikarena pemerintahan Orde Baru telah ditekan (dikendalikan) oleh kepentingan-kepentingan kapitalis global dan pihak lembaga-lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, IMF dan ADB (Asian Development Bank/Bank Pembangunan Asia).

3. Kekhawatiran atas Kebangkitan Ideologi Komunis

Melihat ketidaktuntasan UUPA dalam menjabarkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, seharusnya pemerintahan Orde Baru dapat mengambil tindakan untuk melakukan amandemen atau perbaikan UUPA agar lebih memberikan penjabaran yang komprehensif – dalam bayangan kami Orde Baru dan para teknokrasinya mengetahui hal ini. Tapi fakta empirisnya tidak demikian, seperti digambarkan di atas pemerintahan Orde Baru malah membuat tiga UU pokok lain tentang pengaturan sumber-sumber agraria (sumber daya alam) guna menjabarkan Pasal 33 ayat (3). Dari berbagai pembacaan, kami melihat bahwa kebijakan tersebut bukan semata-mata kepentingan pembangunan ekonomi dan politik, tapi juga faktor kekuasaan, yaitu kekhawatiran rezim Orde Baru terhadap kebangkitan ideologi komunis atau PKI (Partai Komunis Indonesia) yang dirasa dapat mengancam posisi Soeharto dan kroni-kroninya sebagai the *ruling class*.

[46]Julius Sembiring. 2012. *Op.cit*., Hlm. 48.

[47]Julius Sembiring. 2012. *Ibid*. Hlm. 53.

Argumen tersebut cukup beralasan, karena bagaimana pun rezim Orde Baru memiliki kekhawatiran atau trauma akibat peristiwa 1965, dan beserta gejala sebelumnya berupa apa yang disebut-sebut oleh banyak orang sebagai "aksi sepihak". Selain itu, UUPA oleh Rezim Orde Baru juga dianggap sebagai produk PKI.[48] Prasangka ini dimungkinkan oleh tidak hanya agenda besar yang dibawa UUPA yakni agenda Reforma Agraria yang tentu memiliki keberpihakan pada wong cilek yang umumnya adalah masyarakat tani dan/atau disebut juga kaum marhein yang zamak adalah orang-orang abangan yang memiliki hubungan dekat (mantan) dengan partai komunis/PKI. Selain itu juga terdapat beberapa tokoh-tokoh Agraria atau pendukung Reforma Agraria di Indonesia yang cenderung dekat dengan ideologi komunis atau sosialis, contohnya adalah Tan Malaka. Oleh karena rezim Orde Baru tidak menempatkan Reforma Agraria ke dalam agenda pembangunan yang di unggul-unggulkan.

Konsekuensinya dari persepsi miring Orde Baru di atas, UUPA dalam jangka waktu yang cukup lama kurang lebih selama 13 tahun di-"peties"-kan atau dikubur dalam "kotak" tapi tidak dibatalkan atau dicabut keberadaanya. Pada saat ini pula, demi kepentingan menggenjot ekonomi yang salah satu strategi utamanya adalah mengekploitasi sumber kehutanan dan pertambangan, dilahirkan tiga UU pokok yang bersifat sektoral.

Dalam perkembangannya, UUPA yang telah di-"peties"-kan tersebut diangkat kembali kepermukaan setelah adanya penjernihan atau pembersihan UUPA dari tuduhan Orde Baru sebagai produk PKI. Penjernihan ini dilakukan secara legal formal setelah keluarnya TAP MPR No. IV Tahun 1978. Sebagai hasilnya, pada tahun 1979 pemerintah Orde baru membuat pernyataan yang isinya adalah pengukuhan kembali UUPA 1960 tetap sah sebagai panduan dasar dalam memecahkan persoalan-persoalan pertanahan, karena undang-

[48]Gunawan Wiradi. 2000. *Op.cit.,* Hlm 141.

undang tersebut merupakan keputusan nasionan dan bukanlah produk dari PKI.[49]

Meskipun akhirnya UUPA dikukuhkan, namun kebijakan pemerintah yang telah berjalan sudah terlalu jauh. Dalam artian, pengukuhan UUPA tersebut tidak begitu memiliki arti, karena sektoralisasi kelembagaan agraria sudah berlangsung cukup lama termasuk dengan lahirnya UU pokok pengaturan SDA yang dikeluarkan pada 1967 tersebut. Dimana sejak UUPA kembali dikukuhkan, UU 1967 ini sudah berjalan lebih sepuluh tahun, sehingga tumpang tindih hukum agraria pun tak dapat dielakkan. Akibatnya, menurut Gunawan Wiradi bahwa pengukuhan kembali UUPA 1960 itu justru hanya bersifat manipulatif karena penerapannya kemudian disalahgunakan oleh pemerintahan Orde Baru.[50] Selain itu, konflik kepentingan dan konflik agraria pun tidak dapat dielakkan di Indonesia akibat kesemerawutan dan tumpang tindih regulasi yang diturunkan dari ketiga UU pokok 1967 oleh masing-masing instansi yang menggunakannya, termasuk juga masalah birokrasi yang ditimbulkan. Konsekuensinya, fungsi pelayanan dan kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya melalui pemanfaatan sumber-sumber agraria (tanah, air, sumber daya alam dan udara) melalui Reforma Agraria sebagaimana diamanatkan dalam UUPA sebagai penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tidak berjalan. Bahkan bisa dikatakan bahwa agenda reforma agraria hingga pasca reformasi 1998 juga belum terwujud sebagaimana yang termuat dalam UUPA 1960. Kondisi ini ditandai dengan ketimpangan penguasaan lahan dan konflik agraria berkepanjangan di bagian-bagian wilayah Indonesi tetap berlangsung hingga kini, bahkan tidak jarang menimbulkan konflik yang berujung kekerasan fisik, pengrusakan fasilitas umum hingga kematian. Sebagai contoh yang masih hangat adalah kasus konflik agraria di Mesuji Lampung.[51]

---

[49]Gunawan Wiradi. *Loc.cit.*

[50]Gunawan Wiradi. 2009. *Op.cit*., Hlm. 53.

[51]Lihat lebih lanjut Oki Hajiansyah Wahab, dkk. 2013. Bara Nan Tak Kunjung Padam: Konflik Agraria di Register 45 Mesuji Pasca Rekomendasi TGPF. Yogyakarta: STPN Press.

Terkait dengan susahnya agenda Reforma Agraria di Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam UUPA 1960, khususnya di era Orde baru, menurut Patrick McAuslan disebabkan oleh tiga hambatan utama,[52] yaitu:

Pertama, adanya hambatan politis psikologis berupa trauma-trauma seperti "*landreform* adalah program PKI", "*landreform* adalah aksi sepihak", yang dipelihara terus menerus. *Kedua*, hambatan hukum dimana UUPA memiliki kekuatan dan kelemahan. UUPA bersifat modern, yang tidak membedakan antara pria dan wanita, ras, dan agama, dan juga menghindari eksploitasi manusia oleh manusia lainnya. Salain itu, konsep *landreform* yang terkandung dalam UUPA itu kurang jelas dan kedudukan hukum adat kurang jelas pula. Kedua penghambat ini sama dengan argumen yang kami bangun sebagaimana dijelaskan secara panjang lebar di atas.

Ketiga, hambatan ilmiah, dimana ironisnya negara besar dan terkenal agraris seperti Indonesia pada saat itu hanya memilki ahli agraria yang sangat sedikit. Oleh karena itu, pemerintah Orde Baru – disadari atau tidak oleh para teknokrasi yang merumuskan kebijakannya – dalam hal kebijakan agraria, Indonesia pada saat itu mengambil jalan yang cukup pragmatis, atau seperti disebutkan sebelumnya adalah dengan strategi yang sekarang dikenal dengan istilah *by-pass approach*.[53]

[52]Gunawan Wiradi. 2000. *Op.cit.,* Hlm. 145-146.

[53]Gunawan Wiradi. *Ibid*. Hlm 148.

Kelembagaan Pengelolaan Agraria dari Beberapa Negara ASEAN

Bagian ini akan mencoba menelusuri kelembagaan pengelolaan agraria dan SDA yang ada di beberapa negara di ASEAN sebagai refleksi dalam mendesain kelembagaan agraria di Indonesia kedepan. Negara yang dipilih sejauh mungkin memiliki akar sejarah yang dekat, tingkat ketergantungan pada ekonomi berbasis lahan dan kondisi sosial politik yang hampir sama, sehingga kita bisa mendapatkan cermin yang lebih pas. Kita ingin melihat sejauh mana pengelolaan urusan agraria/SDA dalam suatu pemerintahan yang berbeda ini dicoba diurus dalam suatu kelembagaan. Harapannya kita dapat mengambil pelajaran dalam mendesain kelembagaan pengelolaan agraria di Indonesia ke depan. Terkait hal ini, terdapat tiga negara yang dapat dibilang memenuhi ketentuan-ketentuan sebagaimana disebutkan di atas, yaitu Malaysia, Filipina dan Thailand.

A. Malaysia

Tahun 2004 dan 2009, Pemerintah Malaysia melakukan berbagai perombakan dalam kementerian yang mengurus soal agraria dan SDA. Perubahan stuktur kementerian ini dilakukan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ekonomi dan politik. Dalam struktur kabinet tersebut tidak terlihat adanya Kementerian koordinator seperti di Indonesia, namun nampaknya pengaturan lebih ke soal kewenangan

spesifik antar kementerian. Sehingga nampak bertumpang tindih dari segi nama, namun ketika ditelusuri struktur dalamnya, ternyata berbeda-beda kewenangan.

Untuk urusan agraria dan SDA ini, pemerintah Malaysia memiliki setidaknya 4 kementerian:[54]

1) *Minister of Energy, Green Technology and Water/Kementerian Tenaga, Teknologi Hijau dan Air (KeTTHA)*;[55]
2) *Ministry of Plantation Industries and Commodities (MPIC)*/ Kementerian Perusahaan perladangan dan komoditi;[56]
3) *Ministry of Agriculture and Agro-based Industry (MOA)*/ Kementerian Pertanian & Industry Asas Tani Malaysia;[57] dan
4) *Ministry of Environment and Natural Resources (NRE)* / Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar.[58]

KeTHHA adalah kementerian yang mengurus soal energi, energi hijau dan air. Sebelum tahun 2009, Kementerian ini mengurus pula soal komunikasi dan multimedia. Setelah perombakan di tahun 2009, urusan Komunikasi/multimedia diserahkan kepada kementerian lain, sedangkan Kementerian ini berkonsentrasi dalam urusan energi dan air dan ditambah dengan urusan energi hijau. Dalam urusan air, Kementerian ini lebih banyak berurusan dengan pengaturan tata kelola air (mengatur tarif air, misalnya) sedangkan urusan konservasi air dan saluran pengairan diserahkan pada Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar atau NRE. Urusan energi yang dimaksud dalam KeTTHA ini nampaknya hanya mencakup pada soal kelistrikan dan supply listrik yang berasal dari minyak dan gas bumi. Sementara suplay listrik dari sumber fosil lain menjadi tanggung jawab Kementerian NRE.

---

[54]http://ensearch.org/global-gateway/malaysian-government-agencies-related-to-environment/

[55]http://www.kettha.gov.my/

[56]http://www.mpic.gov.my/

[57]http://www.moa.gov.my/

[58]http://www.nre.gov.my/ms-my/pages/default.aspx

Walaupun memiliki Kementerian pertanian dan industri asas tani (selanjutnya MOA, mengikuti nama Inggris dari kementerian ini, sebagaimana dalam halaman resminya), tetapi untuk urusan perkebunan, Pemerintah Malaysia memiliki kementeriannya sendiri, yakni Kementerian Perusahaan perladangan dan komoditi (selanjutnya **MPIC**). Hal ini dilakukan karena kuatnya kontribusi kementerian ini pada perekonomian Malaysia. Sebelum bernama MPIC, nampaknya semua urusan indrustri primer (kebun, mineral, geologi dan kehutanan) ada di dalam kementerian industri primer. Perombakan besar dilakukan pada tahun 2004 dengan mengeluarkan urusan kehutanan, mineral dan geologi ke kementerian lain (yakni Kementerian NRE); sementara Kementerian MPIC ini kemudian lebih berkonsentrasi pada komoditas perkebunan. Dengan posisi baru itu pula, maka urusan tata kelola lada ditarik dari Kementerian MOA. Nampak jelas bahwa Kementerian MPIC ini lebih berkonsentrasi dalam urusan tata niaga dan industri perkebunan.

Kementerian MOA, sebagaimana kementerian di negara-negara agraris, merupakan kementerian yang tua dan penting, begitu halnya yang terjadi di Malaysia. Kementerian ini sudah ada sejak tahun 1951, jauh sebelum Negara Malaysia berdiri. Lalu sejak tahun 1957 berdiri Menteri Pertanian yang mengurus soal pertanian, perhutanan, peternakan, perikanan, pengairan dan irigasi. Semakin berkembang Malaysia, semakin bertambah pula urusan yang menjadi kewenangannya, misalnya mengurus urusan pangan. Kementerian ini bahkan pernah mengurus soal pertanahan, survey dan pertambangan. Namun, sejak berdiri Kementerian Industri Primer (cikal bakal Kementerian MPIC), urusan Kehutanan dan mineral yang ada di Kementerian MOA diserahkan kepada kementerian tersebut.

Tahun 2004, Kementerian MOA mengalami perombakan dengan menyerahkan sebagian kecil urusannya kepada kementerian lain. Misalnya, sebagaimana sudah disinggung di atas, menyerahkan urusan tata kelola dan niaga komoditas lada kepada Kementerian MPIC. Kewenangan soal irigasi, juga diserahkan kepada kementerian lain,

yakni Kementerian NRE. Kementerian ini kemudian berkonsentrasi untuk mengurus soal komoditas pertanian (pangan), perikanan, dan divisi lain yang menunjang seperti riset, penyuluhan dll. Namun di sisi lain, kementerian MOA ini masih pula mengurus soal industri yang berbasis pada pertanian, yang dalam banyak sepertinya akan sulit dibedakan dengan komoditas perkebunan.

Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar (NRE) merupakan kementerian yang dibentuk pada tahun 2004 dengan menarik beberapa kewenangan berikut jabatannya yang ada di 4 kementerian lain, yaitu:

1) Kewenangan dan jabatan yang mengurus tanah dan tambang (mineral), *survey* dan pemetaan, litbang tanah dan survey, yang berasal dari Kementerian Tanah dan Pembangunan Koperasi
2) Kewenangan dan jabatan yang mengurus soal kehutanan, mineral dan geologi yang berasal dari Kementerian Industri primer
3) Kewenangan dan jabatan yang mengurus soal lingkungan hidup dan konservasi alam, yang berasal dari Kementerian Sains, Teknologi dan Alam Sekitar
4) Kewenangan dan jabatan yang mengurus soal irigasi dan pengairan dan litbang hidrolik, yang berasal dari Kementerian MOA.

Dengan demikian, Kementerian NRE ini mengurus tiga bidang utama, yakni soal lingkungan hidup (kehutanan, pengairan dan irigasi, mineral dan margasatwa), perlindungan kawasan (restorasi alam dan konservasi laut) dan urusan pemetaan dan penataan tanah (pendaftaran, pengukuran dan pemetaan tanah). Jika dijelaskan dalam bentuk pembagian wilayah kerjanya, maka Kementerian NRE ini memiliki beberapa divisi:

a) Divisi tanah, *survey* dan pemetaan/geospatial
b) Divisi mineral dan geologi
c) Divisi tata kelola hutan dan keanekaragaman hayati

d) Divisi sumber daya pengairan dan hidrologi
e) Divisi tata kelola lingkungan hidup dan perubahan iklim
f) Divisi penunjang lainnya (hukum, informasi, audit, keuangan, HRD, integritas, komunikasi, administrasi, dll)

Pembentukan Kementerian NRE ini sebenarnya bisa menjadi inspirasi bagi Pemerintah Indonesia dalam membentuk kementerian yang mengurus keagrarian/SDA. Hampir semua divisi yang ada di dalam Kementerian ini sifatnya koordinatif dengan kementerian lain yang bersinggungan dengannya dan meletakkan tata kelola secara umum yang harus diikuti oleh kementerian lainnya.

Dan yang lebih kentara adalah ada beberapa pemisahan antara kebijakan pengaturan dengan kebijakan pemanfaatan sumber daya alam. Misalnya, untuk urusan pemanfaatan kayu berada di kementerian MPIC (di dalam Kementerian MPIC ada divisi yang mengurus perizinan soal kayu), namun urusan penyediaan sumber kayu (pohonan yang ada di hutan) ada di Kementerian NRE (bahkan dalam tujuan dari divisi ini jelas tersurat berupa memastikan tersedianya sumber kayu).

Tetapi bidang lain tetap berada di dalam satu kementerian, misalnya saja divisi mineral dan geologi, dimana departemen di bawah Kementerian NRE, yakni *Minerals and Geoscience Department* (DMG), selain melakukan penelitian dan pengaturan tata kelola secara umum, juga menjadi pihak yang mengatur masalah perijinan dalam pertambangan mineral. Namun karena posisi divisi ini sejajar dengan divisi lainnya dan berada di dalam satu kementerian yang sama sehingga ada fungsi koordinatif dan pengawasan dari Mentri yang menjabatnya.

Catatan penting lainnya adalah Pemerintah Malaysia tidak memiliki Kementerian yang khusus mengurus soal kelautan dan perikanan. Urusan kelautan dimasukkan sebagai salah satu unit di Kementerian Perhubungan, sedangkan perikanan dimasukkan ke dalam MOA.

B. Filipina

Susunan Pemerintahan di Filipina menarik untuk dilihat karena memiliki departemen tersendiri yang mengurus soal reforma agraria, yakni *Departement of Agrarian Reform* atau DAR. Sebelum melihat struktur dalam DAR, kita lihat dulu departemen mana di Filipina yang terkait dengan urusan agraria/SDA.

Dalam catatan kami, setidaknya ada 4 departemen yang terkait dengan urusan agraria/SDA di Filipina, yakni:

1) Department of Agriculture (DOA)/ Kagarawan ng Pagsasaka (KG)[59]
2) Department of Energy (DOE)/Kagarawanng Enerhiya (KE)[60]
3) Department of Environment and Natural Resources (DENR/ Kagawaran ng Kapaligiran at Likas na Yaman (KKLY)[61]
4) Department of Agrarian Reform (DAR)/ Kagawaran ng Repormang Pansakahan (KRP)[62]

Sebagaimana juga di Malaysia, Filipina tidak memiliki departemen khusus yang mengurus kelautan dan perikanan. Dua urusan ini masuk ke dalam kewenangan Departemen Pertanian (DOA). Selayaknya juga di Malayasia**, DOA** ini merupakan departemen tua dimana awalnya semua urusan terkait dengan pemanfaatan lahan berasal (pertanian pangan, perikanan, kehutanan, pertambangan), sebelum kemudian dipisah-pisah. Sekarang ini, selain mengurus masalah pertanian pangan, juga mengurus soal perikanan, peternakan dan pengelolaan tanah dan air. Tanah yang dimaksud di sini lebih ke masalah tanah untuk pertanian.

DOE merupakan departemen di filipina yang bertugas untuk menyiapkan, menyatukan, mengkoordinasikan,membina/mengawasi dan mengelola semua rencana, program, proyek dan kegiatan

[59]http://www.da.gov.ph/
[60]https://www.doe.gov.ph
[61]http://www.denr.gov.ph
[62]http://www.dar.gov.ph/

pemerintah yang berhubungan dengan eksplorasi, pembangunan, penggunaan, distibusi dan konservasi energi. Kelihatan bahwa departemen ini mengurus dari hulu ke hilir semua urusan yang ada hubungannya dengan penyediaan, penggunaan dan konservasi energi. Di dalamnya, tidak hanya mengatur dan mengelola soal minyak dan gas bumi, tetapi juga batubara, panas bumi, biomassa, energi alternatif (air, angin, matahari, samudera). Juga mengatur soal listrik dan penyalurannya.

Dilihat dari sejarahnya, **DENR** punya hubungan erat, baik dengan DOA maupun DOE. Pada 1917, DENR menjadi bagian dari Departemen Pertanian dan SDA, yang kemudian berubah menjadi Departemen Sumber Daya Alam (1974), menjadi Departemen lingkungan hidup, energi dan SDA dan kemudian terakhir menjadi departemen lingkungan hidup dan SDA sejak tahun 1987. Pada DENR, semua urusan lingkungan hidup ada di sini seperti perlindungan lingkungan, kehutanan, konservasi ekosistem dan kawasan. Tetapi ada juga biro yang mengurus soal pengaturan tanah dan bahan tambang dan geologi. Selain itu, ada juga dinas-dinas yang mengurus soal perubahan iklim, pemetaan, urusan masyarakat adat, dll. DENR juga mempunyai BUMN tersendiri yakni BUMN pertambangan dan Kehutanan. Perbedaannya dengan urusan energi di DOE, adalah bahwa pertambangan di sini adalah pertambangan yang dikhususkan bagi mineral, sedangkan pertambangan untuk kepentingan energi berada di DOE.

Biro pengaturan tanah yang ada di DENR mempunyai fungsi untuk administrasi tanah, misalnya urusan pendaftaran tanah. Mereka juga memiliki divisi pemetaan tanah. Menariknya adalah di Filipina ada **DAR** yang khusus mengurus soal reforma agraria. Perbedaanya lebih pada cakupan kewenangannya. Biro pengaturan tanah di DENR ternyata juga memiliki fungsi untuk mengatur penggunaan lahan dan pembagian lahan dari tanah publik yang tidak terurus dan tanah lain yang berada diluar tanggung jawab agen pemerintah lainnya. Tanah yang dimaksud itu adalah tanah yang tidak dipergunakan sebagaimana peruntukannya.

Sementara **DAR** itu merupakan departemen khusus untuk melaksanakan program reformasi agraria menyeluruh yang dibuat berdasarkan UU No. 6657 tentang reformasi agraria menyeluruh. DAR ini mempunyai kewenangan pembagian tanah tidak hanya pada tanah publik (tanah negara) tetapi juga pada tanah individual (keduanya berkaitan dengan tanah pertanian). Ini yang menjadi pembeda utama dengan Biro Pengaturan Tanah pada DENR. DAR karenanya bermaksud melakukan perubahan kepemilikan lahan yang lebih adil pada masyarakat Filipina. "Tanah bagi penggarap" adalah motonya.

Ada tiga sasaran DAR: perbaikan *tenure* tanah, pendampingan bagi penerima manfaat dan pemberian keadilan agraria. Tugas DAR dalam perbaikan tenure tanah adalah memastikan petani dan peternak mendapatkan kepastian atas haknya atas tanah baik dengan perlindungan atas tanah yang didapatkan dari reformasi agraria ataupun dengan sistem sewa tanah. Pada titik ini nampaknya DAR harus memastikan administrasi tanah yang berada dalam kewenangan DENR dapat sejauh mungkin sesuai dengan arahannya. DAR memastikan bahwa tanah yang menjadi terkena objek wajib reforma agraria tersalurkan dengan baik bagi para petani/peternak yang membutuhkan sekaligus dengan perlindungan hukumnya.

Untuk program pendampingan bagi penerima manfaat, DAR tidak hanya bagi-bagi tanah, dia bertugas untuk memastikan pihak yang benar-benar butuh tanah mendapatkan keuntungan dari reforma agraria ini dan juga memberikan pendidikan dan penyediaan informasi yang akurat, tidak hanya mengenai tanah yang akan didistibusikan, tetapi juga kejelasan pihak penerima manfaatnya. Cara yang dilakukan oleh DAR antara lain mendampingi dalam perbaikan cara mengelola lahan, peningkatan produksi agar ada peningkatan kesejahteraan.

Satu lagi divisi penting di DAR adalah program penyaluran keadilan agraria, yang mengakut dua hal utama: permberian bantuan hukum bagi para penerima manfaat dan penyelesaian sengketa/konflik pertanahan yang timbul sebagai akibat reformasi agraria. Dengan cara ini, proses untuk sampai pada tahap akhir berupa

penegasan hak dan manfaat ekonomi dari para petani (tanpa atau kurang tanah---sasaran utama DAR) dapat dilakukan dalam satu struktur departemen yang sama.

Tantangan DAR dalam melaksanakan mandatnya tentu saja berangkaian dari persoalan politik, hukum, budaya, sampai ekonomi, apalagi di sebuah negara yang masih memiliki sistem *"landlord"*. Banyak pihak merasa bahwa dukungan politik terhadap DAR terus melemah sehingga tanah yang sudah ditetapkan sebagai objek reforma agraria tidak tersalurkan dengan baik, apalagi jika bersinggungan dengan tanah yang diatasnya sudah ada hak/ijin lain. Dengan kekuatan media dan kekuatan intervensi pada pejabat lokal, para tuan tanah ini bisa menghalangi proses pembagian tanah.[63] Masalah lainnya adalah kurangnya dukungan dana, karena mereka yang kehilangan tanahnya akibat reforma agraria harus mendapatkan kompensasi. Sampai saat ini target distribusi tanah seluas 8 juta ha belum tercapai padahal sudah beberapa kali target tahunnya diperpanjang (1998 kemudian diperpanjang sampai tahun 2014 dan minta perpanjang dua tahun lagi sampai tahun 2016).

C. Thailand

Permasalahan kebijakan agraria dan pengelolaan SDA juga bisa berkaca pada Thailand. Negara ini terkenal dengan kemajuan pertaniannya sehingga kita bisa melihat bagaimana persoalan lahan mereka kelola. Dilihat dari struktur kabinetnya, Thailand ini punya kesamaan dengan Malaysia dalam membedakan posisi kementerian dan departemen. Setiap kementerian dipimpin oleh menteri dan dapat diadakan posisi wakil menteri. Dalam hal pemisahan struktur kementerian, nampaknya semuanya dibagi dalam bagian pemerintah, BUMN dan organisasi publik. Bagian pemerintah ini dapat berisi departemen atau biro. BUMN merupakan struktur di dalam

[63]*Asian NGO Coalition for Agrarian Reform and Rural Development (ANGOC), 2006. "A Resouce Book on Enhancing Access of the Poor to Land and Common Property Resources." ANGOC and ILC*

kementerian yang menjalankan usaha yang dimiliki oleh negara. Rata-rata semua kementerian di Thailand memiliki BUMN masing-masing (tidak disatukan seperti halnya di Indonesia), sedangkan organisasi publik mencakup lembaga riset, museum atau lembaga pengembangan dan penunjang lainnya.

Terkait dengan urusan agraria dan SDA, setidaknya ada 4 kementerian yang terkait, yakni:

1) Kementerian Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (KSDALH)[64]
2) Kementerian Energi (KE)[65]
3) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri)[66]
4) Kementerian Pertanian dan Koperasi (Kementankop)[67]

Berbeda dengan kementerian serupa di Malaysia dan Filipina, dalam penyebutan namanya berbeda dimana di Thailand yang disebutkan pertama adalah "sumber daya alam" lalu kemudian lingkungan hidup. Penyebutannya terbalik baik di Malaysia dan Filipina. Jika dilihat dari visi **KSDALH** ini memang menempatkan pengelolaan SDA untuk pembangunan ekonomi menjadi motor utama kementerian ini. Ada tiga *cluster* dalam KSDALH ini yang juga menunjukkan pembagian departemen dalam KSDALH ini yakni *cluster* SDA, *cluster* perairan darat dan *cluster* lingkungan hidup.

Di dalam KSDALH ini mengurus beberapa departemen antara lain soal perencanan dan kebijakan SDA dan LH, Kehutanan, kontrol pada polusi, sumberdaya laut dan pesisir, sumberdaya mineral, sumber daya air, sumber daya air tanah, taman nasional dan suaka margasatwa/cagar alam, dan kualitas lingkungan. Ada dua posisi lain yang juga penting disimak yang membedakannya dengan kementerian di Indonesia, yakni adanya kantor menteri dan kantor

[64]http://webeng.mnre.go.th/
[65]http://www.energy.go.th/
[66]http://www.moi.go.th/
[67]http://eng.moac.go.th/

sekretaris tetap SDA dan lingkungan hidup. Tugas kantor sekretaris tetap ini selain melakukan koordinasi internal, termasuk membuat pedoman dan petunjuk teknis dan membuat data spasial untuk kepentingan koordinasi, juga yang melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah dalam pengelolaan SDA dan LH. Kantor Sekretaris juga mengerjakan yang berada di luar kewenangan departemen di bawahnya, misalnya melakukan penyelesaian atas pembalakan liar di tanah publik.

Untuk posisi departemen, posisi departemen yang mengurus rencana dan kebijakan SDA/LH menarik untuk disimak, karena departemen ini mempunyai tugas, salah duanya, membangun rencana pengelolaan dan konservasi lingkungan dan sumber daya alam dan mengkoordinasikan dan membangun rencana pengelolaan agar sesuai dengan UU lingkungan hidup Thailand. Dengan demikian, semua urusan rencana pengelolaan SDA (dari hutan, air dan mineral) dibangun oleh satu departemen, sehingga memudahkan koordinasi, supervisi dan pengawasannya.

Selain struktur pemerintah, KSDALH juga mengurus BUMN SDA LH seperti Perusahaan kayu, organisasi taman zoologi, pengelolaan limbah, asosiasi industri kehutanan, dll.

Sekarang perhatikan pada departemen sumberdaya mineral. Departemen ini berkaitan dengan departemen bahan bakar mineral yang ada di **Kementerian Energi**. Keduanya dipisahkan oleh kewenangan yang berbeda. Departemen sumberdaya mineral di KSDALH lebih banyak mengurus soal kebijakan, perencanaan dan lokasi pengelolaan SDA mineral baik untuk kepentingan preservasi, konservasi, rehabilitasi atau untuk nantinya dimanfaatkan. Departemen ini bertugas pula dalam melakukan pemetaan dan survey potensi sumberdaya mineral, sehingga bisa menentukan lokasi mana untuk konservasi, preservasi maupun untuk dimanfaatkan. Sementara Departemen bahan bakar mineral lebih berurusan dengan penggunaan bahan bakar yang berasal dari sumberdaya mineral.

Sebagaimana di KSDALH, Kementerian Energi juga memiliki kantor menteri, kantor sekretariat tetap, beberapa departemen (bahan bakar mineral, pengusahaan energi, pengembangan energi alternatif dan efesiensi energi) dan satu kantor yang menyusun kebijakan dan perencanaan dalam bidang energi. KE ini juga membawahi beberapa BUMN, termasuk perusahaan minyak PTT dan PLN.

Lalu apa hubungan antara KSDALH dengan **Kementankop**? Dilihat dari hubungan sejarahnya, sebelum tahun 2002, urusan hutan kerajaan berada di bawah Kemetankop sebelum kemudian dipindahkan ke KSDALH. Hubungan kerja dan kewenangan terlihat dalam urusan pengelolaan sumber daya air. Semua urusan pembentukan kebijakan, masterplan, aturan-aturan yang ada hubungannya dengan sumberdaya air, termasuk untuk keperluan rehabilitasi, konservasi, preservasi, penggunaan, dan pengembangannya, ada di bawah kewenangan Departemen Sumberdaya Air yang ada di KSDALH. Hanya untuk urusan irigasi pertanian, kewenangannya ada di Kementankop.

Urusan lain yang berada di bawah kewenangan Kementankop adalah urusan yang ada hubungannya dengan perencanaan, kebijakan pengembangan pertanian. Di bawah Kementankop ada departemen yang mengurus padi, pangan, irigasi, ekonomi pertanian, standar komoditas dan pangan dan perikanan. Yang menarik dari susunan Kementankop ini adalah dalam hal mengurus tanah. Ada dua bagian yang sama-sama memakai kata *"land"* di Kementankop ini, yakni Departemen Pengembangan Tanah dan Kantor Reformasi Tanah Pertanian. Baru terlihat bedanya ketika melihat tugasnya. Kantor Reformasi Tanah Pertanian, semacam program reforma agraria, tapi terbatas pada tanah pertanian. Di dalamnya terdapat kewenangan untuk melindungi tanah-tanah pertanian, sekaligus membagi dan memanfaatkan tanah pertanian bagi petani yang membutuhkannya.

Departemen Pengembangan Tanah, di sisi yang lain, merupakan departemen yang awalnya berada di bawah Departemen Nasional (Departemen Dalam Negeri?) yang karena memiliki tugas khusus dan berkaitan dengan tanah kemudian ditransfer ke Kementankop

pada tahun 1972. Tugas dari Departemen Pengembangan Tanah ini adalah melakukan survey dan pengklasifikasian tanah, perencanaan penggunaan tanah, penelitian pengembangan dan peningkatan mutu tanah untuk meningkatkan jumlah produksi komoditas dan juga memberikan pendampingan pada petani dalam menjaga kesuburan tanah. Nampak bahwa Departemen Pengembangan Tanah ini berhubungan dengan penggunaan tanah dan peningkatan mutu tanah dan tidak berhubungan dengan pengelolaan hak atas tanahnya.

Ada dua kantor dan departemen yang mengurus soal tanah di bawah Kementankop ini sebenarnya menunjukkan pentingnya Kementankop ini di dalam Thailand ini sebagai negara dengan budaya agraris yang kuat. Selain itu, keberadaan urusan tanah (yang tidak hanya berisi penelitian mutu tanah demi peningkatan panen, tetapi berhubungan dengan penentuan alokasi tanah dan perlindungan tanah pertanian) di dalam Kementankop ternyata tidak bisa dilepaskan dari keberadaan Kementerian Pertanian sendiri. Sejak tahun 1902, Kementan ternyata sudah memiliki kewenangan dalam mengurus urusan tanah ini dan bahkan diberikan tugas memberikan sertifikat tanah. Di bawah Kementan pula pertama kali dibentuk Departemen Pendaftaran tanah yang mengurus soal pengadministrasian dan pendaftaran tanah tersebut.

Hanya saja sekarang, kewenangan memberikan sertifikat tanah sekaligus pengadministrasian tanah tidak lagi berada di bawah Kementankop, tetapi sudah ditransfer kewenangannya ke Departemen Pertanahan yang berada di bawah supervisi **Kementerian Dalam Negeri.** Departemen Pertanahan ini ditambahi pula tugas untuk mengurus soal kartografi dan topografi tanah.

Dalam urusan tanah individual dan pertanian sepertinya tidak ada tumpang tindih kewenangan (walau mungkin harus dipelajari lagi hubungan departemen pertanahan dengan kantor reforma tanah pertanian). Ini berbeda halnya ketika menyentuh soal tanah komunal yang diklaim tidak hanya oleh masyarakat adat tetapi juga masuk dalam kawasan hutan atau tanah negara. Thailand ternyata memiliki

kesamaan di Indonesia dalam melihat tanah di dalam dan di luar kawasan hutan. Keduanya berada dalam pengaturan institusi yang berbeda. Tanah individual berada di tangan departemen pertanahan di bawah Kemendagri Thailand, sementara tanah yang di atasnya ada hutan (walau disebut tanah negara) berada di dalam pengaturan Departemen Taman Nasional/Cagar Alam/Suaka Margasatwa dan Departemen Kehutanan Kerajaan yang keduanya berada dalam supervisi KSDALH.

Pertentangan itu terlihat ketika Perdana Menteri Thailand di tahun 2010 membuat kebijakan soal tanah komunal dan bahkan membuat kantor sendiri di bawah Kantor Perdana Menteri yang mengurus soal tanah komunal ini. Kebijakan tanah komunal ini memberi kesempatan kepada masyarakat adat untuk mengakses dan memanfaatkan tanah negara secara bersama-sama untuk hidupnya. Kebijakan ini sebenarnya tidak terlalu sesuai dengan kemauan masyarakat adat yang lebih menginginkan pengakuan atas tanah komunal mereka. Dengan kata lain, ada proses pemindahan kepemilikan dari tanah negara (atau tanah hak) menjadi tanah komunal yang dikuasai oleh masyarakat adat. Sementara kebijakan tanah komunal tahun 2010 itu tetap mempertahankan status tanahnya sebagai tanah negara, sehingga bagi masyarakat adat ini seperti menyewa di tanah sendiri.

Tentangan lain lahir dari Departemen Taman Nasional dan Departemen Kehutanan Kerajaan yang melihat bahwa sebagian besar tanah negara yang diklaim sebagai tanah komunal dimana masyarakat adat dapat mengaksesnya itu berada di kawasan hutan (baik di hutan lindung dan di taman nasional). KSDALH melihat bahwa penggunaan tanah di dalam hutan tersebut akan bertentangan dengan peraturan hukum yang ada. Tentangan lain berasal dari pengusaha pengguna lahan yang tanahnya diklaim sebagai tanah komunal atau terkena reforma agraria bagi masyarakat adat. Sampai saat ini kebijakan soal

tanah komunal ini masih tersendat di lapangan, sehingga konflik agraria pun masih terus terjadi.[68]

D. Pelajaran dari Tiga Negara ASEAN

Dari apa yang diuraikan secara singkat di atas, kita bisa mengambil beberapa point penting, antara lain:

Pertama, ketiga negara ini sudah terlebih dahulu memiliki Kementerian yang menarik dan menyatukan kebijakan dan perencanaan penggunaan agraria/sumber daya alam dengan kebijakan lingkungan hidup. Walaupun masih ada Kementerian sektoral lain, semisal minyak dan gas yang berada di bawah kewenangan kementerian lain, nampaknya Kementerian LH dan SDA atau sebaliknya, sebenarnya memiliki kewenangan untuk melakukan perencanaan penggunaan agraria dan SDA itu dan menyerahkan kebijakan pemanfaatan kepada kementerian lain disertai dengan kewajiban mengikuti aturan lingkungan hidup. Pada titik ini menjadi jelas kewenangannya, semua perencanaan kebijakan pengelolaan agraria/SDA berada di satu kementerian, sementara pemberi ijin atau pemanfaat agraria dan SDA berada di kementerian yang lain.

Kedua, keberhasilan pengelolaan tanah, terutama yang sifatnya resiko tinggi seperti kebijakan reforma agraria perlu berada di bawah satu kementerian yang kuat atau langsung di bawah kewenangan pemegang pemerintahan tertinggi (presiden atau perdana menteri). Kewenangan kementerian ini perlu diperkuat dengan menarik kewenangan perencanaan, pendampingan dan penyelesaian konfliknya dan sekaligus dengan mencukupkan pendanaannya dan memberikan dukungan politik.

Ketiga, koordinasi yang baik tidak hanya bisa dilakukan jika satu biro berada di dalam satu kementerian dengan biro lain yang sejenis, tetapi bisa juga berbeda kementerian asalkan dengan perbedaan kewenangan yang jelas dan terukur, sehingga tidak saling tumpang tindih.

[68]Blog.ajws.org/blog/2012/11/21/land-rights-thailand/ diakses pada tanggal 04 November 2014

Menggagas Kelembagaan Agraria di Indonesia

Gagalnya negara Indonesia dalam menjalankan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 untuk memberikan kemakmuran dan mensejahterakan rakyat melalui pengelolaan bumi, air dan kekayaan alam, adalah diakibatkan salah urusnya sumber-sumber agraria. Tolak ukur untuk menilai apakah suatu ketentuan undang-undang sejalan dengan "prinsip sebesar-besar kemakmuran rakyat" terdiri dari 4 hal, yaitu :[69]

(a) adanya kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat,
(b) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat,
(c) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam,
(d) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

Sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan di atas, diyakini dengan kuat bahwa salah urus ini tidak dapat dilepaskan dengan terjadinya sektoralisasi kelembagaan agraria yang memang telah ada sejak masa lampau dan diperkuat dengan lahirnya tiga paket UU tentang pengaturan sumber daya alam bersifat sektoral pada tahun

[69]Lihat Yance Arizona. 2014. Konstitusionalisme Agraria. Yogyakarta: STPN Press. Hlm 389. Keempat tolak ukur tersebut menjadi batasan bagi penguasaan negara, sehingga negara cq. Pemerintah tidak bisa melakukan tindakan sewenang-wenang.

1967, yaitu UU No. 1 /1967 (tentang penanaman modal asing), UU No. 11/1967 (mengenai ketentuan-ketentuan pokok pertambangan), dan UU No. 5/1967 (mengenai ketentuan-ketentuan pokok kehutanan). Kemudian disusul pula dengan lahirnya UU No. 4/1982 (mengenai pengelolaan lingkungan hidup).

Dengan lahirnya UU Pokok bersifat sektoral yang mengatur sumberdaya alam tersebut, telah menandai babak baru bagi kelembagaan pengelolaan sumber-sumber agraria di Indonesia pasca kemerdekaan. Dimana agenda reforma agraria yang dicanangkan pemerintahan Sukarno pupus di tengan jalan, begitu juga arah pembangunan politik ekonomi Indonesia berbalik arah seratus delapan puluh derajat dari pemerintahan rezim Orde Lama. UUPA 1960 yang digagas oleh para *founding futher* Indonesia pun tidak lagi dilihat sebagai payung hukum yang menjadi pijakan dalam mengatur dan mengelola sumber-sumber daya agraria. Bahkan sebaliknya, UUPA dalam waktu yang cukup lama di-"peties"-kan kurang lebih selama 13 tahun sejak awal pemerintahan Orde Baru. Konsekuensinya, sektoralisasi kelembagaan agraria semakin menguat, dan dibarengi pengaturan agraria yang sangat eksklusif akibat menguatnya ego sektoral masing-masing lembaga yang telah diberi kewenangan khusus melalui UU pokok sektoral tersebut. Akibatnya kesemerawutan pengelolaan agraria pun tidak dapat dielakkan, karena semakin hari semakin banyaknya tumpang tindih regulasi yang dihasilkan oleh masing-masing lembaga. Bahkan di era otonomi daerah yang memberikan kewenangan dan kekuasan besar pada pemerintah daerah dalam mengatur sumber daya alam, tumpang tindih izin pun terjadi dimana-mana, yang tidak sedikit berakibat pada konflik baik antar instansi atau pun antara warga dengan negara, atau warga dengan korporasi.

Pembahasan di depan menemukan bahwa terdapat beberapa kondisi yang menyebabkan terjadinya sektoralisasi kelembagaan agraria di Indonesia, dan termasuk tidak berfungsinya UUPA sebagai payung induk pengaturan agraria, kecuali untuk urusan tanah yang

ada pada BPN. *Pertama*, terkait kepentingan pembangunan politik ekonomi Orde Baru. Dimana dalam bidang pembangunan politik ekonomi, pemerintahan Orde Baru lebih lebih mengedepankan cara-cara pragmatis, atau *by-pass approach* (pendekatan jalan pintas), yaitu melakukan revolusi hijau tanpa Reforma Agraria. Oleh karenanya, pembangunan di Indonesia oleh pengamat asing disebut juga sebagai *development without social transition*. Dimana *by-pass approach* ini dilakukan sebagai upaya untuk menjalankan strategi pembangunan yang ditandai oleh ciri-ciri pokok berikut: mengandalkan asing, hutang, dan investasi dari luar negeri, serta bertumpu pada yang besar (*betting on the strong*). Dalam rangka menjalankan agenda ini lah, UU No. 1 Tahun 1967 dibuat untuk menarik modal asing, yang termasuk menjadi legitimasi atas bekerjanya UU yang lahir berikutnya, termasuk di dalamnya melakukan eksploitasi sumber-sumber agraria dengan mengatasnamakan dan mengagung-agungkan ideologi "pembangunanisme", meskipun rakyat kecil yang menjadi korban.

Kedua, adanya argumen yang mengatakan bahwa UUPA tidak memiliki muatan yang komprehensif dalam menjabarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketidakkomprehensifan ini dikarenakan UUPA lebih banyak memberikan titik tekan pada masalah tanah, sedangkan untuk pengaturan dan pemanfaatan sumber-sumber agraria yang lain seperti pengelolaan pertambangan dan kehutanan tidak mendapatkan penjabaran yang mendalam. Dalam konteks ini lah, kemudian dengan mengambil jalan yang pragmatis rezim Orde Baru mengeluarkan tiga paket UU 1967 tersebut.

Kondisi *ketiga*, adalah terkait adanya anggapan bahwa UUPA adalah produk dari PKI. Dengan kata lain, dengan diterapkannya UUPA sebagai payung hukum yang holistik dalam mengatur sumber-sumber agraria, termasuk didalamnya menjalankan agenda Reforma Agraria, rezim Orde Baru khawatir akan membangkitkan kembali ideologi komunis atau kelempok-kelompok eks PKI. Meskipun dalam perjalannya, setelah 13 tahun lamanya, UUPA kembali kembali dimurnikan dan dikukuhkan sebagai UU Pokok pengatur agraria pada

tahun 1978. Tapi nasi sudah menjadi bubur, alias terlambat karena UU 1967 sudah terlanjur digunakan dan dijalankan sebagai pedoman pengaturan sumber-sumber agraria selain tanah oleh masing-masing lembaga.

Anehnya, meskipun rezim Orde Baru sudah tumbang setelah gelombang reformasi 1998, hingga kini problem sektoralisasi kelembagaan agraria masih tidak teratasi. Justru sebaliknya, kesemerawutan pengelolaan agraria di Indonesia semakin menjadi, dengan semakin banyaknya konflik-konflik agraria yang terjadi di daerah-daerah akibat tumpang tindih izin atau pun okupasi lahan oleh korporasi-korporasi kapitalisme baik nasional maupun global. Bahkan tidak jarang diantara lembaga negara pengatur agraria saling klaim atas tanah negara. Kondisi ini cukup memprihatinkan, karena rakyatlah yang menjadi korban dari kesemerawutan pengaturan itu dan keganasan dari korporasi-korporasi tersebut.

Kondisi Indonesia yang telah mengalami kemerdekaan yang cukup lama, bila saja dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya terkait dengan kelembagaan agraria, Indonesia termasuk dapat dibilang tertinggal. Seperti telah didiskusikan sebelumnya, bahwa negara-negara ASEAN seperti Malaysia, Filipin dan Thailan relatif memiliki kelembagaan agraria yang lebih maju. Dimana ketiga negara ini relatif sudah terlebih dahulu memiliki Kementerian yang menarik dan menyatukan kebijakan dan perencanaan penggunaan agraria/ sumber daya alam dengan kebijakan lingkungan hidup.

Pengelolaan kelembagaan agraria di Indonesia harus dirumuskan dalam rangka merangkul semua komponen sumber daya agraria yang beraneka ragam bentuk dan jumlahnya. Untuk sampai pada sebuah usulan yang komprehensif dan tepat, para peneliti masih belum memiliki kepercayaan diri untuk secara tepat merujuk pada suatu bentuk kelembagaan yang tepat bagi negara kita. Sesuai dengan uraian yang telah disampaikan di awal pembahasan, pengalaman sejarah kita telah membuktikan dan memberikan pelajaran praktis atas penetapan kelembagaan agraria yang terbentuk dalam suatu kementerian

kompartemen. Kementerian kompartemen yang dimaksud adalah sebuah kementerian yang bertugas untk melaksanakan koordinasi yang sifatnya lebih pada subordinasi yang membawahi lembaga/ kementerian pengelola agraria lainnya. Jadi pengalaman selama ini membuktikan bahwa banyaknya kelembagaan agraria yang sifatnya sejajar ternyata justru melahirkan ego sektoral yang dipicu oleh "kemandirian" kelembagaan yang bersifat individual dalam mengelola sektor masing-masing.

Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa pada saat UUPA dihasilkan, bentuk kelembagaan agraria adalah Kementerian Agraria. Bahkan pernah dinaikkan statusnya menjadi Kementerian Kompartemen Agraria disamping ada Kementerian Kompartemen Maritim) pada tahun 1964 pada era Kabinet Dwikota. Pada saat itu Mr. Sadjarwo yang menjadi Menteri Kompartemen membawahi:[70]

1. Menteri Pertanian (Mr. Sadjarwo sendiri)
2. Menteri Perkebunan (Frans Seda)
3. Menteri Kehutanan (Sujarwo)
4. Menteri Agraria (Mr. R. Hermanses)
5. Menteri Pembangunan Masyarakat Desa (Ipik Gandamana)
6. Menteri Pengairan (Ir. Surahman).

Atas dasar ini kita bisa melihat bagaimana orientasi politik pertanahan pemerintah masa lalu yang sudah menyadari pentingnya pengelolaan agraria yang baik dan sistematis bagi kesejahteraan masyarakat. Melalui pembentukan satu kementerian agraria tersendiri, menunjukkan bahwa perhatian pemerintah terhadap bidang agraria ini sangatlah besar. Kesadaran akan potensi kekayaan alam yang dimiliki Indonesia yang luar biasa besar harus mampu dikelola dengan bijak sehingga tidak akan muncul kesenjangan penguasaan yang dapat memicu munculnya konflik agraria.

[70]Ahmad Nashih Luthfi, *Ibid*. Hlm 1.

Hal yang menarik adalah kebijakan pemerintah kemudian, dengan menaikkan status kementerian agraria menjadi menteri kompartemen. Tentunya ini disadari pemerintah bahwa, dengan adanya pembagian beberapa kementerian yang mengurusi bidang-bidang sumber daya alam lainnya, pasti akan memunculkan ego sektoral. Dan lambat laun hal ini akan semakin kronis yang justru akan memperkeruh dan menyulitkan dalam mengatur pengelolaan sumber daya agraria yang baik dan berkeadilan. Prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik melalui pengorganisasian badan pemerintah yang tepat dan pola komunikasi dan koordinasi yang baik, menjadi sebuah keharusan yang mutlak. Kesadaran pemerintah bahwa keberadaan lembaga pemerintah yang memiliki tingkatan sama dengan bidang kerja yang saling bersinggungan pasti akan menimbulkan gesekan. Dan apabila dalam meredam gesekan ini tidak dilakukan oleh sebuah lembaga yang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pada yang lain, maka ia tidak akan memiliki kredibilitas dan kekuatan untuk mensinergikan sumber daya yang ada. Oleh karenanya pilihan untuk membentuk menteri kompartemen agraria menjadi solusi terbaik yang dikembangkan oleh pemerintahan orde lama.

Pada masa orde baru, kelembagaan agraria mengalami penurunan. Kebijakan pemerintah untuk mendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi sebesar-besarnya menjadi penyebab membludaknya investasi asing yang masuk sebagai buah kebijakan paket perundang-undangan yang memuluskan masuknya investasi ke Indonesia.

Tak jauh berbeda dengan kebijakan kelembagaan agraria yang diterapkan pada masa reformasi. Orientasi pemerintah yang ingin mengembalikan kepercayaan masyarakat dan semangat demokratisasi pemerintahan menghanyutkan masyarakat untuk fokus pada pembentukan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Bahwa panggung politik yang diwarnai dengan perebutan kekuasaan dan gambaran kebebasan berpendapat yang kebablasan menjadi gambaran yang setiap hari dapat kita saksikan di lembaga yang

paling terhormat di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Fokus perhatian masyarakat seakan tercurah melihat panggung politik dan pertunjukan karakter pimpinan pemerintahan yang justru marak dengan kasus-kasus korupsi. Akibatnya bisa dilihat bahwa tidak ada perkembangan signifikan dalam pengelolaan agraria yang lebih berkeadilan. Bidang ini dilalaikan dan semakin banyak konflik agraria yang muncul dan kronis sebagai buah sektoralisme yang diterapkan oleh pemerintah.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo yang baru dilantik pada tanggal 20 Oktober 2014 tampaknya menjadi angin segar bagi perbaikan pengelolaan agraria di Indonesia. Melalui penetapan kabinet menteri-menterinya yang disebut dengan Kabinet Kerja, telah dilakukan beberapa perubahan nomenklatur kementerian yang diharapkan juga akan merubah konstelasi politik dalam pengelolaan agraria di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden No. 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja, terdapat sejumlah nama kementerian khususnya dalam bidang agraria yang mengalami perubahan, diantaranya:

1. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang bertugas memimpin dan mengkoordinasikan:
    a. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup yang dilaksanakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup; dan
    b. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang dilaksanakan oleh Kementerian Kehutanan.
2. Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional memimpin dan mengkoordinasikan:
    a. penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum; dan
    b. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Di samping perubahan tersebut, Kabinet Kerja ini juga masih menetapkan kementerian dalam bidang agraria lain seperti keberadaan kementerian perikanan dan kelautan, kementerian energi dan sumber daya mineral, dan kementerian pekerjaan umum dan perumahan rakyat.

Adapun yang ditunjuk sebagai kementerian kompartemen adalah Menteri Koordinator Bidang Perekonomian. Dimana dalam rangka tugasnya, tidak hanya mengkoordinasikan tentang pengelolaan agraria saja namun meliputi:

a. Kementerian Keuangan;
b. Kementerian Ketenagakerjaan;
c. Kementerian Perindustrian;
d. Kementerian Perdagangan;
e. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
f. Kementerian Pertanian;
g. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
h. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
i. Kementerian Badan Usaha Milik Negara;
j. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; dan
k. Instansi lain yang dianggap perlu.

Pertanyaan yang kemudian muncul dibenak kita adalah pola koordinasi seperti apa yang bisa dilakukan oleh menteri koordinator bidang perekonomian? Tentunya koordinasi yang sifatnya umum dalam rangka kepentingan ekonomi nasional. Bukan secara khusus melakukan koordinasi pengelolaan agraria yang memangkas ego sektoral yang selama ini sangat diharapkan oleh masyarakat. Namun mungkin cara inilah yang secara langsung memang memotong peliknya birokrasi sektoral yang dianut oleh masing-masing bidang.

Pembentukan kementerian agrarian dan tata ruang/BPN yang dilakukan oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo hanya

merubah nomenklatur kementeriannya tanpa ada peningkatan pola koordinasi yang signifikan. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa kementerian yang terbentuk memang memiliki nomenklatur kementerian agraria, namun di samping itu kedudukannya adalah sama dengan kementerian pengelola agraria yang lain misalnya kementerian lingkungan hidup dan kehutanan. Artinya pola komunikasi dan koordinasi yang akan terjadi tidak akan jauh berbeda. BPN bertanggung jawab kepada presiden RI bukan kepada mendagri lagi atau DPR. Namun dengan penambahan tata ruang, artinya kewenangan yang dulu pernah dimiliki oleh BPN dalam bidang penataan ruang berusaha dikembalikan kepada institusi ini. Tujuannya jelas agar diperoleh keselarasan antara pengelolaan pertanahan dengan penataan ruang sehingga keinginan untuk mewujudkan *"one map, one policy"* dapat tercapai. Gagasan kelembagaan yang coba untuk dibangun dengan pembentukan kementerian ini adalah untuk melakukan konsolidasi dan memperkuat koordinasi.

Pola penataan kelembagaan lain yang bisa menjadi alternatif pilihan adalah pembentukan Kementerian Koordinator bidang Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup (Kemenko SDA-LH).[71] Ini tentunya dengan kondisi saat ini dimana pengelolaan sumber daya agraria berada dalam koordinasi menteri perekonomian sebagaimana dijelaskan di awal. Hal ini dapat didasarkan pada 2 argumen, yaitu: *pertama* pembentukan Kemenko SDA-LH ini dapat mengurangi persoalan sektoralisme dalam pengurusan tanah dan sumber daya alam lainnya. Dengan pola koordinasi di bawah menteri koordinator perekonomian justru mereduksi keberadaan tanah dan sumber daya alam sebagai salah satu komponen kecil dalam struktur ekonomi negara. *Kedua* adalah untuk melakukan perencanaan dan pengkoordinasian pelaksanaan program reforma agraria, kementerian ini berfungsi:

1. Sinkronisasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;

[71]Yance Arizona. *Ibid*. Hlm 418.

2. Koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
3. Pengendalian penyelenggaraan urusan kementerian sebagaimana dimaksud pada huruf a dan b;
4. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
5. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya; dan
6. Pelaksanaan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden.

Melalui fungsi-fungsi tersebut, maka persoalan sektoralisme kelembagaan agraria ini akan dapat terjawab. Dengan fungsi sinkronisasi, koordinasi, dan pengendalian maka akan terdapat kontrol dan pengawasan yang ketat sehingga kebijakan yang diambil oleh masing-masing sektor sumber daya akan dapat diharmonisasi.

Selain mekanisme pembentukan kementerian koordinator, penataan kelembagaan dapat ditempuh dengan restrukturisasi kementerian berdasarkan karakteristik urusan yang ditangani yang terbagi dalam 3 karakteristik, antara lain:[72]

1. Kewenangan kementerian berkaitan dengan penentuan perencanaan dan tata kuasa atas tanah dan sumber daya alam;
2. Kewenangan kementerian yang berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam;
3. Kewenangan kementerian yang berkaitan dengan perlindungan dan pengendalian dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam serta lingkungan hidup.

Gagasan ini akan mampu meminimalisir dampak sektoralisme kelembagaan ketika terdapat penyatuan kementerian yang memiliki kewenangan pengaturan terhadap tata kuasa tanah. Sehingga melalui berbagai alternatif pilihan yang tersedia tersebut, dapat ditentukan yang kiranya paling tepat bagi pengelolaan di Indonesia.

[72]Yance Arizona. *Ibid*. Hlm 421.

Penutup

A. Kesimpulan

Agar sektoralisme tidak berlanjut, maka jalan yang bisa ditempuh adalah dengan instrumen restrukturisasi kelembagaan atas instansi-instansi pengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup.[73] Upaya merestrukturisasi kelembagaan ini dapat dilakukan dengan tetap memperhatikan berbagai aspek fungsional lembaga aktivitas, komoditas, proses, dan derajat kewenangan. Caranya dengan menyatukan departemen-departemen yang mengurusi dua fungsi sumber daya alam itu (modal pertumbuhan dan lingkungan hidup). Artinya departemen ESDM, kehutanan, perikanan dan kelautan, pertanian, dan lingkungan hidup disatukan dalam satu kementerian. Kita sebut saja instansi ini departemen sumber daya alam dan lingkungan hidup. Sebuah kementerian yang bertanggung jawab kepada presiden, diangkat untuk mengkoordinasikan berbagai agenda serta kebijakan pembangunan sumber daya alam yang selaras dengan lingkungan hidup. Kementerian yang mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup ini perlu disatukan, alasan utamanya adalah untuk menghindari ego sektoral tiap departemen. Sektoralisme itu sendiri, sejatinya tetap diperlukan karena spesialisasi kompetensi untuk memaksimalkan *output* sangatlah penting. Unit yang fokus

[73]Simon Felix Sembiring. 2009. Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah Bagi Anak Bangsa. Jakarta: Elex media komputindo. Hlm 248.

pada sektornya diharapkan akan bisa bekerja efisien dan produktif. Namun agar koordinasi tiap sektor bisa terjalin, maka sebaiknya departemen yang mengurusnya tidak berdiri sendiri, otonom, dan terpisah satu sama lain. Departemen-departemen itu harus disatukan. Dipimpin oleh seorang menteri yang mengendalikan para direktur jenderal yang sebelumnya menjabat menteri-menteri departemen yang mengurus sumber daya alam tersebut. Dengan menyatukan dalam Departemen SDA dan LH, maka bukan hanya ego sektoralisme yang bisa diredam, sejumlah keuntungan pun bisa diraih, diantaranya:[74] *pertama* agenda *setting* dan strategi maksimalisasi sumber daya alam yang selaras dengan lingkungan hidup bisa diintegrasikan. Dengan mengintegrasikan hal ini, maka kebijakan *(policy)* yang lahir dalam memanfaatkan sumber daya alam tidak akan tumpang tindih termasuk meninggalkan aspek lingkungan hidup. *Kedua* koordinasi dalam mengimplementasikan kebijakan akan lebih mudah dilakukan sehingga *output* yang dihasilkan pun bisa maksimal. Atau alternatif lain dengan dibentuknya menko sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dimana membawahi para menteri yang mengelola masing-masing sektor sumber daya alam dan lingkungan hidup.

B. Saran

Pengelolaan sumber daya agraria yang terkotak-kotak menghasilkan paradigma eksklusifisme yang melahirkan sektoralisme kelembagaan agraria. Hal ini tentunya memproduksi banyak sekali permasalahan yang terus terakumulasi dan tidak kunjung terselesaikan. Berkenaan dengan hal tersebut, kiranya perlu dilakukan beberapa langkah yang sifatnya sistematis untuk menciptakan harmonisasi dalam pengelolaan agraria di Indonesia:

1. Harus segera dilakukan restruktulisasi kelembagaan pengelola agraria yang sifatnya integratif dan komprehensif untuk mengelola sumber daya agraria demi kesejahteraan rakyat;

[74]Simon Felix Sembiring. *Ibid.* Hlm 249.

2. Perlunya perubahan paradigma pemerintah agar politik dan hukum pertanahan yang dikembangkan tidak lagi berkiblat pada hukum masa kolonial maupun mengupayakan pemenuhan kebutuhan asing dengan mengabaikan kebutuhan masyarakat sendiri;
3. Penyelesaian terhadap segala bentuk konflik agraria yang sifatnya lintas sektoral dan upaya menciptakan kemakmuran rakyat melalui *landreform* dan pembaharuan agraria yang menyeluruh.

Lampiran:

Perpres No. 165 Tahun 2014

PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 165 TAHUN 2014
TENTANG
PENATAAN TUGAS DAN FUNGSI KABINET KERJA

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

a. bahwa dengan adanya pembentukan dan pengubahan kementerian pada Kabinet Kerja mengakibatkan terjadinya pergeseran tugas dan fungsi antar kementerian dan lembaga;
b. bahwa mengingat terjadinya pergeseran tugas dan fungsi maka perlu dilakukan penataan sementara untuk menjaga harmonisasi kerja pada Kabinet Kerja sebelum terbentuknya organisasi dan tata kerja kementerian dan lembaga pada Kabinet Kerja;
c. bahwa kementerian dan lembaga dalam Kabinet Kerja perlu segera melaksanakan tugas dan fungsinya;
d bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Presiden tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja;

Mengingat :

1. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916);

3. Peraturan ...

3. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014;
4. Keputusan Presiden Nomor 121/P Tahun 2014 tentang Pembentukan Kementerian dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja Periode 2014 – 2019;

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN PRESIDEN TENTANG PENATAAN TUGAS DAN FUNGSI KABINET KERJA.

BAB I
SUSUNAN KEMENTERIAN

Pasal 1

(1) Kementerian Negara dalam Kabinet Kerja terdiri atas:
    1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;
    2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian;
    3. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan;
    4. Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman;
    5. Kementerian Sekretariat Negara;
    6. Kementerian Dalam Negeri;
    7. Kementerian Luar Negeri;

8. Kementerian ...

8. Kementerian Pertahanan;
9. Kementerian Agama;
10. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
11. Kementerian Keuangan;
12. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;
13. Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi;
14. Kementerian Kesehatan;
15. Kementerian Sosial;
16. Kementerian Ketenagakerjaan;
17. Kementerian Perindustrian;
18. Kementerian Perdagangan;
19. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral;
20. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
21. Kementerian Perhubungan;
22. Kementerian Komunikasi dan Informatika;
23. Kementerian Pertanian;
24. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
25. Kementerian Kelautan dan Perikanan;
26. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
27. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
28. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
29. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
30. Kementerian Badan Usaha Milik Negara;

31. Kementerian ...

31. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;
32. Kementerian Pariwisata;
33. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; dan
34. Kementerian Pemuda dan Olahraga.

(2) Selain kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kabinet Kerja didukung oleh Sekretariat Kabinet yang dipimpin oleh Sekretaris Kabinet.

BAB II

PENATAAN TUGAS DAN FUNGSI

Pasal 2

Kementerian yang nomenkelatur, tugas dan fungsinya tidak berubah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 7, angka 8, angka 9, angka 10, angka 11, angka 14, angka 15, angka 17, angka 18, angka 19, angka 21, angka 22, angka 23, angka 25, angka 28, angka 29, angka 30, angka 31, angka 33, dan angka 34 tetap menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014 dan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2007 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, sampai dengan ditetapkannya Peraturan Presiden mengenai organisasi dan tata kerja masing-masing kementerian dan lembaga.

Pasal 3 ...

Pasal 3

Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 13 belum terbentuk maka Menteri Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi memimpin dan mengkoordinasikan:

a. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang riset dan teknologi yang dilaksanakan oleh Kementerian Riset dan Teknologi; dan
b. penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang pendidikan tinggi yang dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan,

sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014.

Pasal 4

Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 20 belum terbentuk maka Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat memimpin dan mengkoordinasikan:

a. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pekerjaan umum yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum; dan

b. penyelenggaraan ...

b. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang perumahan rakyat yang dilaksanakan oleh Kementerian Perumahan Rakyat,

sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014.

Pasal 5

Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 24 belum terbentuk maka Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan memimpin dan mengkoordinasikan:

a. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup yang dilaksanakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup; dan
b. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang dilaksanakan oleh Kementerian Kehutanan,

sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014.

Pasal 6

Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi

sebagaimana ...

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 26 belum terbentuk maka Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi memimpin dan mengkoordinasikan:

a. penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang desa yang meliputi kelembagaan dan pelatihan masyarakat desa, pemberdayaan adat dan sosial budaya masyarakat desa, usaha ekonomi masyarakat desa, dan sumber daya alam dan teknologi tepat guna perdesaan yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri;
b. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pembangunan daerah tertinggal yang dilaksanakan oleh Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal; dan
c. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang transmigrasi yang dilaksanakan oleh Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi,

sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014.

Pasal 7

Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 27 belum terbentuk maka Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional memimpin dan mengkoordinasikan:

a. penyelenggaraan ...

a. penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang tata ruang yang dilaksanakan oleh Kementerian Pekerjaan Umum; dan
b. penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional,

sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014 dan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Pasal 8

Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Dalam Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 6 belum terbentuk maka Menteri Dalam Negeri memimpin dan mengkoordinasikan penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan di bidang pemerintahan dalam negeri sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014, kecuali tugas dan fungsi di bidang desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6.

Pasal 9 ...

Pasal 9

Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 12 belum terbentuk maka Menteri Pendidikan dan Kebudayaan memimpin dan mengkoordinasikan penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan di bidang pendidikan dan kebudayaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014, kecuali tugas dan fungsi di bidang pendidikan tinggi.

Pasal 10

Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Ketenagakerjaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 16 belum terbentuk maka Menteri Ketenagakerjaan memimpin dan mengkoordinasikan penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan di bidang ketenagakerjaan sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014.

Pasal 11 ...

Pasal 11

Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Pariwisata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 32 dan/atau lembaga pemerintah non kementerian di bidang ekonomi kreatif belum terbentuk maka Menteri Pariwisata memimpin dan mengkoordinasikan penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014.

Pasal 12

(1) Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 1 belum terbentuk maka Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan mengkoordinasikan:
    a. Kementerian Dalam Negeri;
    b. Kementerian Luar Negeri;
    c. Kementerian Pertahanan;
    d. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
    e. Kementerian Komunikasi dan Informatika;
    f. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi; dan
    g. Instansi lain yang dianggap perlu.

(2) Kementerian ...

(2) Kementerian lain di luar Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf f dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan dalam hal melaksanakan tugas dan fungsi yang terkait dengan isu di bidang politik, hukum dan keamanan.

Pasal 13

(1) Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 2 belum terbentuk maka Menteri Koordinator Bidang Perekonomian mengkoordinasikan:
    a. Kementerian Keuangan;
    b. Kementerian Ketenagakerjaan;
    c. Kementerian Perindustrian;
    d. Kementerian Perdagangan;
    e. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat;
    f. Kementerian Pertanian;
    g. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
    h. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
    i. Kementerian Badan Usaha Milik Negara;
    j. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; dan
    k. Instansi lain yang dianggap perlu.

(2) Kementerian ...

(2) Kementerian lain di luar Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf j dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dalam hal melaksanakan tugas dan fungsi yang terkait dengan isu di bidang perekonomian.

Pasal 14

(1) Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 3 belum terbentuk maka Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan mengkoordinasikan:
   a. Kementerian Agama;
   b. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;
   c. Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi;
   d. Kementerian Kesehatan;
   e. Kementerian Sosial;
   f. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi;
   g. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;
   h. Kementerian Pemuda dan Olahraga; dan
   i. Instansi lain yang dianggap perlu.

(2) Kementerian lain di luar Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf h dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator

Bidang ...

Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan dalam hal melaksanakan tugas dan fungsi yang terkait dengan isu di bidang pembangunan manusia dan kebudayaan.

(3) Dalam melaksanakan tugasnya, Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan menggunakan sumber daya eks Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014, sampai dengan terbentuknya organisasi dan tata kerja Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.

Pasal 15

(1) Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 4 belum terbentuk maka Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman mengkoordinasikan:
   a. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral;
   b. Kementerian Perhubungan;
   c. Kementerian Kelautan dan Perikanan;
   d. Kementerian Pariwisata; dan
   e. Instansi lain yang dianggap perlu.

(2) Kementerian ...

(2) Kementerian lain di luar Kementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a sampai dengan huruf d dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dalam hal melaksanakan tugas dan fungsi yang terkait dengan isu di bidang kemaritiman.

(3) Dalam melaksanakan tugasnya, Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dibantu oleh sumber daya Kementerian Kelautan dan Perikanan dan didukung oleh Kementerian Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet, sampai dengan terbentuknya organisasi dan tata kerja Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman.

Pasal 16

Sekretaris Kabinet sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) memimpin dan mengkoordinasikan tugas dan fungsi sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2010 tentang Sekretariat Kabinet dan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2012, sampai dengan dilaksanaannya penataan menyeluruh unit-unit organisasi di lingkungan kantor kepresidenan.

BAB III

MEKANISME PENATAAN

Pasal 17

(1) Menteri yang memimpin kementerian dan Sekretaris Kabinet sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1, melakukan penataan organisasi kementerian dan lembaga.

(2) Penataan ...

(2) Penataan organisasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilaksanakan dengan tujuan untuk mewujudkan organisasi kementerian dan lembaga yang ramping, tepat fungsi, dan tepat ukuran.

Pasal 18

(1) Penataan organisasi kementerian dan lembaga pada tingkat eselon I ditetapkan dengan Peraturan Presiden.
(2) Penataan sebagaimana dimaksud ayat (1) diusulkan oleh masing-masing menteri dan Sekretaris Kabinet kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi untuk selanjutnya disampaikan kepada Presiden.

Pasal 19

(1) Penataan organisasi kementerian dan lembaga pada tingkat eselon II ke bawah ditetapkan oleh masing-masing menteri setelah mendapat persetujuan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
(2) Penataan sebagaima dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh masing-masing menteri kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.

BAB IV ...

BAB IV

KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 20

Pada saat Peraturan Presiden ini mulai berlaku seluruh jabatan yang ada beserta pejabat yang memangku jabatan di lingkungan kementerian dan lembaga sebagaimana dimaksud dalam:

a. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014;
b. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2010 Tentang Kementerian Sekretariat Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2010;
c. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2010 tentang Sekretariat Kabinet;
d. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
e. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2007 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; dan
f. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2012,

tetap ...

tetap berlaku dan pejabatnya tetap melaksanakan tugas dan fungsinya sampai dengan diatur kembali dengan Peraturan Presiden mengenai organisasi dan tata kerja masing-masing kementerian dan lembaga.

Pasal 21

(1) Pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian dan lembaga sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden ini menggunakan sumber daya manusia dan anggaran yang tersedia sesuai tugas dan fungsinya.
(2) Pelaksanaan penggunaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan.

BAB V

KETENTUAN PENUTUP

Pasal 22

Pada saat Peraturan Presiden ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari:

a. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014;

b. Peraturan ...

b. Peraturan Presiden Nomor 58 Tahun 2010 Tentang Kementerian Sekretariat Negara sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2010;
c. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2010 tentang Sekretariat Kabinet;
d. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
e. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2007 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; dan
f. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2012,

dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diubah dan/atau diganti dengan peraturan yang baru.

Pasal 23

Penataan organisasi Kabinet Kerja diselesaikan paling lama 4 (empat) bulan sejak ditetapkannya Peraturan Presiden ini.

Pasal 24

Peraturan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar ...

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Presiden ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
pada tanggal 27 Oktober 2014
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

JOKO WIDODO

Diundangkan di Jakarta
pada tanggal 27 Oktober 2014
MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

ttd.

YASONNA H. LAOLY

LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2014 NOMOR 339

Salinan sesuai dengan aslinya
SEKRETARIAT KABINET RI
Deputi Bidang Politik, Hukum,
dan Keamanan,

ttd.

Bistok Simbolon

Daftar Pustaka

Abdurrahman. 1979. *Ketentuan-Ketentuan Pokok Tentang Masalah Agraria, Kehutanan, Pertambangan, Transmigrasi, Dan Pengairan*. Bandung: Alumni.

Ahmad Nashih Luthfi. 2014. Koranopini.com. *Merancang Tugas Pokok Kementerian Agraria*. Diakses tanggal 23 November 2014.

Ahmad Nashih Luthfi, Razif dan M. Fauzi. 2011. *Kronik Agraria Indonesia: Memperluas Imajinasi Lintas Zaman, Sektor dan Aktor*. Yogyakarta: STPN Press.

Antaranews.com. *Memaknai Protes Para Pakar Tanah ke Presiden*. Diakses tanggal 24 November 2014.

Bambang Eko Supriyadi. 2013. *Hukum Agraria Kehutanan, Aspek hukum Pertanahan dalam Pengelolaan Hutan Negara.* Jakarta: Rajawali Pers.

Bambang Suyudi, dkk. 2011. *Laporan Hasil Penelitian Sistematis STPN Tahun 2011, "Janji yang Belum Tergenapi": Tata Kelola dan Tata Kuasa Perkebunan Sawit dalam Kasus Pemberian Seribu Hektar Lahan Sawit kepada Suku Anak Dalam Bathin IX di Desa Bungku*. Tidak diterbitkan.

Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jilid 1: Hukum Tanah Nasional, Edisi Revisi. Jakarta: Djambatan.

Fx. Baskara Tulus Wardaya. 2007. *Menelusuri Akar Otoritarianisme Di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat

Gunawan Wiradi. 2000. *Reforma Agraria Perjalan yang Belum Berakhir*. Yogyakarta: INSIST Press

_____. 2001. *Sumber Daya Agraria, Dimensi Pengelolaan Dan Tantangan Kelembagaan: Reforma Agraria, Tuntutan Bagi Pemenuhan Hak-Hak Asasi Manusia*. Jurnal Analisis Sosial Vol 6 No 2 Juli 2001. Jakarta: Akatiga.

_____. 2009. *Seluk Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.

Jimly Asshiddiqie. 2010. *Green Constitution, Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.

Joyo Winoto. (2008). *Tanah Untuk Rakyat. Risalah tentang Reformasi Agraria Sebagai Agenda Bangsa*, tanpa penerbit.

Julius Sembiring. 2012. *Tanah Negara*. Yogyakarta: STPN Press.

Kementerian Kehutanan. 2014. *Data Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013*. Jakarta:Kementerian Kehutanan.

Maria S.W. Sumardjono. 2004. *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Sumber Daya Agraria (Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria)*.

Mohtar Mas'oed. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*. Jakarta: LP3ES.

Mochammad Tauchid. 2009. *Masalah Agraria, Sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta:STPN Press.

Oki Hajiansyah Wahab, dkk. 2013. *Bara Nan Tak Kunjung Padam: Konflik Agraria di Register 45 Mesuji Pasca Rekomendasi TGPF. Dalam Laporan Hasil Penelitian Sistematis STPN Tahun 2013 "Membaca Ulang Politik dan Kebijakan Agraria"*. Yogyakarta: STPN Press.

Pancanakablogsopt.com. Disharmonisasi Aturan Tanah Menimbulkan Ketidakpastian Hukum. Diakses tanggal 21 November 2014.

Sediono M.P. Tjondronegoro. 2001. Jurnal Analisis Sosial Vol 6 No 2 Juli 2001. *Sumber Daya Agraria, Dimensi Pengelolaan Dan Tantangan*

Kelembagaan: Pengelolaan Sumber Daya Agraria: Kelembagaan Dan Reforma Agraria. Jakarta: Akatiga.

Simon Felix Sembiring . 2009. *Jalan Baru Untuk Tambang: Mengalirkan Berkah Bagi Anak Bangsa*. Jakarta. Elex Media Komputindo.

Valentina A, dkk. 2013. *Laporan Hasil Penelitian Sistematis STPN 2013, Tumpang Tindih Perundang-undangan Agraria di Indonesia. Yogyakarta*: PPPM-STPN.

Yance Arizona. 2014. *Konstitusionalisme Agraria*. Yogyakarta: STPN Press.

ANALISIS KEBUTUHAN SUMBER DAYA MANUSIA BERDASARKAN TIPOLOGI KANTOR PERTANAHAN

Slamet Muryono
Fauzimar
Kusmiarto

Kata Pengantar

Atas berkat dan rahmat Allah SWT, laporan penelitian sistematis yang berjudul "Analisis Kebutuhan Sumber Daya Manusia Berdasarkan Tipologi Kantor Pertanahan" ini telah dapat diselesaikan. Penelitian yang dilakukan di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat ini dipilih dengan pertimbangan bahwa tipologi kantor pertanahan Kabupaten/Kota di Indonesia telah ditetapkan, termasuk tipologi di ketiga provinsi tersebut. Untuk mengetahui kebutuhan sumberdaya manusia berdasarkan tipologi kantor pertanahan, maka dilakukanlah penelitian ini.

Banyak pihak baik secara langsung maupun tidak langsung telah ikut berperan membantu dalam penelitian ini. Oleh karena itu pada kesempatan ini patut disampaikan ucapan terima kasih kepada :

1. Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang telah memfasilitasi terlaksananya penelitian ini;
2. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat beserta jajarannya, yang telah memberikan kesempatan untuk mengadakan penelitian di wilayahnya;
3. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri, Ngawi, Ponorogo, Sragen, Boyolali, Kota Magelang, Kabupaten Bogor, Subang, dan Kota Cirebon masing-masing beserta segenap jajarannya yang telah berkenan memberikan berbagai data, dan informasi demi kelancaran jalannya penelitian ini;
4. Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional beserta jajarannya yang telah mengkoordinir pelaksanaan penelitian ini.

Tim Peneliti menyadari bahwa penelitian dan laporan penelitian yang telah dilakukan belum sepenuhnya sempurna, tetapi setidaknya diharapkan

hasil penelitian ini bisa memberikan kontribusi terhadap pengembangan kebijakan umum tentang kebutuhan sumberdaya manusia, dan khususnya kebijakan pengembangan sumberdaya manusia berdasarkan tipologi kantor pertanahan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional.

Yogyakarta, November 2014

Tim Peneliti

Intisari

Tipologi Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pola Jenjang Karier Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan BPN-RI. Ada 3 (tiga) kategori tipe kantor pertanahan yaitu kantor pertanahan tipe A, B, dan C. Masing-masing tipe kantor ini membutuhkan jumlah sumberdaya manusia yang berbeda-beda, tergantung dari volume pekerjaan yang menjadi bebannya. Untuk mengetahui kebutuhan sumberdaya manusia di kantor pertanahan ini, dilakukanlah penelitian ini.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif. Lokasi yang dijadikan objek penelitian dipilih secara acak berdasarkan tipologi kantor pertanahan di 3 (tiga) provinsi yaitu Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Pengamatan objek penelitian dilakukan secara langsung dengan melakukan wawancara dengan para pejabat struktural, dan melakukan observasi langsung di kantor pertanahan. Teknik analisis kualitatif dengan mengkorelasikan data antar tabel dilakukan untuk mendeskripsikan hasil pengolahan data primer dan data sekunder.

Hasil penelitian menunjukan bahwa Sumberdaya Manusia (SDM) di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota meskipun pada tipe kantor yang sama berbeda-beda jumlah kebutuhan dan kualitassnya, tergantung dari volume pekerjaan yang ada. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota masih kekurangan SDM untuk bisa menyelesaikan semua pekerjaan tepat pada waktunya sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan. SDM di kantor pertanahan tidak harus berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS), tetapi bisa juga berasal dari Pegawai Tidak Tetap (PTT) yang pengadaanya disesesuaikan dengan ketentuan yang berlaku. Untuk menyelesaikan pekerjaan dengan kekurangan SDM ini, upaya yang sudah dilakukan oleh kantor pertanahan adalah dengan cara menambah jam kerja dengan sistem kerja lembur. Kemampuan merekrut jumlah dan kualitas SDM

oleh kantor pertanahan, sangat tergantung dari kemampuan pendanaan kantor pertanahan bersangkutan, semakin sibuk kantor pertanahan semakin banyak jumlah SDM yang bisa direkrut.

Rekomendasi yang bisa disampaikan bahwa perlu dilakukan rekrutmen PTT untuk bisa menambah jumlah dan kualitas SDM yang dibutuhkan kantor pertanahan. Penambahan SDM dari PTT berdasarkan kualitas ini hendaknya disesuaikan dengan latar belakang pendidikan yang sesuai dengan jenis pekerjaan yang ada. Perlu optimalisasi kerja SDM yang ada sehingga bisa menaikan kemampuan rata-rata penyelesaian pekerjaan sehingga bisa mengurangi kebutuhan kekurangan SDM terlebih dalam pendanaannya. Perlu melakukan peningkatan teknis maupun non teknis SDM secara berkala sehingga SDM di kantor pertanahan selalu mengikuti perkembangan tata cara kerja baru, teknologi baru, maupun faktor non teknis lainnya dalam penyelesaian pekerjaan. Perlu ditinjau kembali penentuan tipologi kantor pertanahan dalam kaitannya dengan kebutuhan SDM, karena kebutuhan SDM di kantor pertanahan yang lebih tinggi tipenya tidak menjamin bahwa volume pekerjaannya lebih banyak sehingga membutuhkan SDM yang lebih banyak pula.

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Suatu organisasi secara umum pasti terdiri dari orang-orang yang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan sesuai dengan yang telah ditentukan. Oleh karenanya, tidak dapat dipungkiri kebutuhan sumberdaya manusia atau pegawai yang cukup dan sesuai dengan kompetensinya selalu dibutuhkan oleh masing-masing bagian dari organisasi tersebut agar tujuan organisasi bisa dicapai secara optimal. Sumberdaya manusia atau pegawai merupakan salah satu aset utama suatu instansi yang menjadi perencana dan pelaku aktif dari setiap aktivitas organisasi. Pegawai mempunyai pikiran, perasaan, keinginan, status, dan latar belakang pendidikan, usia dan jenis kelamin yang heterogen yang dibawa ke dalam suatu organisasi. Kualitas dan kuantitas sumberdaya manusia harus sesuai dengan kebutuhan organisasi supaya efektif dan efisien utuk menunjang tercapainya tujuan. Keterbelakangan suatu organisasi pada umumnya dilatarbelakangi oleh minimnya kemampuan sumberdaya manusia yang terlibat di dalamnya, baik aspek manajerial maupun pada aspek operasional. Tuntutan upaya peningkatan kemampuan sumberdaya manusia sangat mutlak untuk menciptakan organisasi yang lebih baik dan mengelolanya dengan tingkat efisien dan efektivitas yang tinggi sebagai wahana untuk mencapai berbagai tujuan yang ingin dicapai (Suratno dalam http://sulut.kemenag.go.id/file/file/kepegawaian/aunw1341283316.pdf). Hal ini juga termasuk kebutuhan sumberdaya manusia di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPN-RI), khususnya organisasi di tingkat kantor pertanahan kabupaten/kota. Kepala BPN-RI Hendarman Supandji (2014) dalam

sambutannya pada pemaparan hasil pemetaan kompetensi individu pejabat eselon III dan IV di lingkungan BPN mengatakan bahwa:

> Unsur terpenting dalam suatu organisasi adalah sumberdaya manusia. Sebaik apapun suatu sistem tidak akan dapat berjalan dengan baik jika tidak didukung oleh sumberdaya manusia yang profesional

Sebagai instansi pelayanan, kantor pertanahan kabupaten/kota adalah ujung tombak BPN-RI, karena secara langsung berhubungan dengan masyarakat. Optimal tidaknya pelayanan kepada masyarakat dapat diukur dari optimal tidaknya kantor pertanahan kabupaten/kota melakukan pelayanan pertanahan. Masing-masing kantor pertanahan, tingkat kesibukannya berbeda-beda. Hal ini bisa dilihat dari banyak sedikitnya masyarakat yang mengajukan pelayanan pertanahan. Oleh karena itu kebutuhan dari masing-masing kantor, tentunya harus berbanding lurus dengan tingkat kesibukan kantor tersebut.

Menurut Lampiran Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pola Jenjang Karier Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, sampai saat ini kantor pertanahan kabupaten/kota telah diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) tipe, yaitu kantor pertanahan tipe A, tipe B, dan tipe C. Tipe kantor ini antara lain diukur dari tingkat kesibukannya dalam melayani masyarakat. Selain itu tipe-tipe kantor pertanahan ini juga dijadikan salah satu dasar pertimbangan dalam rangka pengangkatan dalam jabatan eselon selain pertimbangan-pertimbangan lainnya. Untuk memenuhi kebutuhan sumberdaya manusia pada kantor pertanahan berdasarkan tipologi kantor tersebut, jumlah dan kompetensi sumberdaya manusianya harus dipenuhi.

B. Rumusan Masalah

1. Kebutuhan Sumberdaya Manusia Berdasarkan Tipologi Kantor Pertanahan
2. Kebutuhan Sumberdaya Manusia Berdasarkan Volume Pekerjaan di Kantor Pertanahan

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui jumlah kebutuhan sumberdaya manusia berdasarkan tipologi kantor pertanahan
2. Untuk mengetahui jumlah kebutuhan sumberdaya manusia berdasarkan volume pekerjaan di kantor pertanahan

D. Manfaat Penelitian

1. Hasil penelitian ini diharapkan bisa bermanfaat untuk menghitung kebutuhan sumberdaya manusia di suatu organisasi.
2. Hasil penelitian ini diharapkan juga bisa bermanfaat untuk mengetahui jumlah kebutuhan sumberdaya manusia di kantor pertanahan.

Tinjauan Pustaka

A. Organisasi

Organizing merupakan fungsi yang sangat penting dalam manajemen. Kemampuan untuk meng-organisasi-kan secara efektif, sangat besar nilainya dalam hal mengembangkan organisasi. Organisasi adalah suatu sistem usaha kerjasama dari suatu kelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. Dalam suatu organisasi pasti dibentuk struktur organisasi supaya jelas pembagian tugas dari organisasi tersebut. Struktur organisasi diartikan sebagai susunan keseluruhan yang menunjukkan hubungan antar fungsi-fungsi berdasarkan otoritas dan tanggung jawab atas masing-masing fungsi tersebut. Membuat struktur organisasi harus memperhatikan fungsi-fungsi yang ada dalam organisasi, baru kemudian menentukan personil yang melaksanakan fungsi-fungsi tersebut. Fungsi-fungsi dalam organisasi biasanya bersifat lebih permanen, sedangkan personilnya cenderung berubah atau berganti-ganti sesuai dengan berjalannya waktu (Maryati, 2008).

Salah satu jenis organisasi adalah organisasi publik. Organisasi publik secara berkala merekrut pegawai untuk menambah, mempertahankan atau menyesuaikan kembali keseluruhan tenaga kerja menurut kebutuhan-kebutuhan sumberdaya manusia-nya. Keberhasilan rekrutmen pegawai, sangat ditentukan oleh kematangan perencanaan sumberdaya manusia sebelumnya. Dengan demikian, perencanaan sumberdaya manusia merupakan pedoman yang dapat digunakan dalam proses rekrutmen pegawai. Apabila tersedia sebuah rencana yang jelas dan matang, maka terjadinya kesalahan dalam proses rekrutmen pegawai dapat dikendalikan.

Pegawai merupakan sumberdaya yang paling penting dalam organisasi publik. Pegawai yang baik dan memenuhi standar kualifikasi, hanya akan dapat diperoleh melalui upaya rekrutmen yang efektif. Supaya dapat melakukan proses rekrutmen secara efektif, harus tersedia informasi akurat dan berkelanjutan mengenai jumlah dan kualifikasi individu yang diperlukan untuk melaksanakan berbagai tugas pokok dan fungsi dalam organisasi. Deskripsi tentang jumlah dan kualifikasi pegawai hendaknya mampu menggambarkan kebutuhan akan pegawai yang diinginkan untuk menempati sejumlah formasi (Sulistyani & Rosidah, 2003).

Kegiatan di kantor pertanahan, bermuara pada terbitnya sertipikat sebagai tanda bukti hak atas tanah. Oleh karena itu semua SDM yang ada di kantor pertanahan bertujuan untuk mendukung tujuan organisasi tersebut. Terdapat bagian-bagian yang secara langsung berhubungan dengan tujuan organisasi, namun ada pula bagian-bagian yang berfungsi sebagai penunjang dari kegiatan organisasi kantor pertanahan. Jumlah dan kualifikasi SDM di masing-masing bagian tentunya harus disesuaikan dengan kebutuhan kantor pertanahan sehingga masing-masing SDM tersebut bisa berfungsi untuk menjalankan kegiatan kantor dengan baik.

Struktur Organisasi di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sampai dengan saat ini masih berdasarkan Perkaban Nomor 4 Tahun 2006 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan yang merupakan peraturan pelaksanaan Perpres Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Sebetulnya sudah ada Perpres baru yaitu Perpres Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasionaal Republik Indonesia, tetapi belum ada peraturan pelaksanaannya. Menurut Pasal 54 Perkaban Nomor 4 Tahun 2006, disebutkan bahwa Susunan Organisasi Kantor Pertanahan terdiri dari: a) Sub Bagian Tata Usaha (TU), b) Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan (SPP), Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah (HTPT), c) Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan (PPP), d) Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan (P dan P), e) Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara (SKP). Pembagian organisasi di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Pembagian Organisasi Kantor Pertanahan

No	Sub Bagian/Seksi	Urusan/Sub Seksi
1.	Sub Bagian Tata Usaha	a. Urusan Perencanaan dan Keuangan b. Urusan Umum dan Kepegawaian
2.	Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan	a. Subseksi Pengukuran dan Pemetaan b. Subseksi Tematik dan Potensi Tanah
3.	Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah	a. Subseksi Penetapan Hak Tanah b. Subseksi Pengaturan Tanah Pemerintah c. Subseksi Pendaftaran Hak d. Subseksi Peralihan, Pembebanan Hak dan Pejabat Pembuat Akta Tanah
4.	Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan	a. Subseksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu b. Subseksi Landreform dan Konsolidasi Tanah
5.	Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan	a. Subseksi Pengendalian Pertanahan b. Subseksi Pemberdayaan Masyarakat
6.	Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara	a. Subseksi Sengketa dan Konflik Pertanahan b. Subseksi Perkara Pertanahan

Sumber : Peraturan Kepala BPN RI Nomor 4 Tahun 2006

Selain jabatan-jabatan struktural seperti para Kepala Sub Bagian/ Kepala Seksi dan para Kepala Urusan/Kepala Sub Seksi yang memimpin masing-masing organisasi tersebut di atas, yang harus diperhatikan juga adanya para pejabat fungsional yang memegang jabatan fungsional di kantor pertanahan. Berdasarkan Keputusan Kepala BPN-RI Nomor 923/ KEP-3.4.3/XI/2013 terdapat 42 (empat puluh dua) jabatan fungsional di kantor pertanahan kabupaten/kota yang langsung melaksanakan tugas menyelesaikan pekerjaan baik di lapangan maupun di kantor. Nama 42 jabatan fungsional yang harus ada di kantor pertanahan kabupaten/kota tersebut dapat dilihat pada Tabel 2 sebagai berikut.

Tabel 2. Jabatan Fungsional di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

No	Subag/Seksi	Jabatan Fungsional
1	2	3
1	Subag Tata Usaha	1. Penyusun Rencana Kegiatan dan Anggaran
		2. Sekretaris Pimpinan
		3. Pengadministrasi Umum
		4. Pengolah Data Kepegawaian
		5. Pengadministrasi Keuangan
		6. Administrator Komputer
		7. Pengelola Asset Barang Milik Negara
		8. Pengelola Sistem Akuntansi Instansi
		9. Penerima Layanan Pengaduan
		10. Verifikator Berkas Permohonan Hak
		11. Pengelola Informasi Pertanahan
		12. Bendahara Penerimaan
		13. Bendahara Pengeluaran
2	Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan	1. Pengadministrasi Umum
		2. Pengelola Dokumen dan Alat Pengukuran dan Pemetaan
		3. Pengumpul Data Survei, Pengukuran dan Pemetaan
		4. Analis Kendali Mutu Pengukuran dan Pemetaan
		5. Analis Penilai dan Pemeta Nilai Tanah
		6. Surveyor Pemetaan Pelaksana Pemula
		7. Surveyor Pemetaan Pelaksana
		8. Surveyor Pemetaan Pelaksana Lanjutan
		9. Surveyor Pemetaan Penyelia
		10. Surveyor Pemetaan Pertama
		11. Surveyor Pemetaan Madya
		12. Surveyor Pemetaan Muda
1	2	3

3	Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah	1. Pengadministrasi Umum
		2. Analis Permohonan Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
		3. Pengolah Data Permohonan Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah
4	Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan	1. Pengadministrasi Umum
		2. Analis Pengaturan Pertanahan
		3. Analis Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah
		4. Penyuluh dan Fasilitator Pertanahan
		5. Analisis Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu
5.	Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan	1. Pengadministrasi Umum
		2. Analis Pengendalian dan Pengelolaan Pertanahan
		3. Penyuluh dan Fasilitator Pertanahan
		4. Analis Pemberdayaan Masyarakat
		5. Pengelola Data Pemberdayaan Masyarakat
		6. Pengelola Data Pengendalian Masyarakat
6	Seksi Sengketa, Konflik dan Perkara	1. Pengadministrasi Umum
		2. Analis Permasalahan Pertanahan
		3. Mediator Pertanahan

Sumber : Keputusan Kepala BPN RI Nomor 923/KEP-3.4.3/XI/2013

B. Manajemen Sumberdaya Manusia

Manajemen sumberdaya manusia yang baik ditujukan kepada peningkatan kontribusi yang dapat diberikan oleh para pekerja dalam organisasi ke arah tercapainya tujuan organisasi. Tidak menjadi soal tujuan organisasional apa yang ingin dicapai. Dibentuknya satuan organisasi yang mengelola sumberdaya manusia dimaksudkan bukan sebagai tujuan, akan tetapi sebagai alat untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan produktivitas kerja organisasi secara keseluruhan. Kenyataan ini semakin jelas terlihat apabila diingat bahwa satuan kerja yang mengelola sumberdaya manusia (SDM) melakukan tugas-tugas penunjang, bukan melakukan tugas pokok.

Setelah suatu organisasi yang mengelola sumberdaya manusia melakukan proyeksi kebutuhan akan SDM untuk satu kurun waktu tertentu di masa depan, tugas berikutnya adalah mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengisi berbagai lowongan yang diperkirakan akan terjadi. Suplai SDM yang bisa digarap bisa bersifat internal, akan tetapi mungkin pula bersifat eksternal. Jika suplai internal yang akan dilakukan, berarti perhatian utama ditujukan kepada SDM yang sudah berkarya dalam organisasi dan melalui berbagai teknik dan pendekatan, diantara SDM tersebut yang dipertimbangkan untuk dipromosikan. Sebaliknya jika suplai eksternal yang akan digarap, perhatian akan ditujukan kepada SDM yang sudah bekerja di organisasi lain. Pengalaman banyak organisasi menunjukkan bahwa biasanya suatu organisasi menggarap kedua sumber suplai secara simultan. Untuk dapat mengidentifikasikan suplai SDM itu secara tepat, dan pengisian lowongan yang tersedia, terdapat sejumlah langkah yang perlu diambil, seperti audit SDM, pembuatan bagan pergantian SDM, identifikasi kebutuhan yang dapat terpenuhi melalui suplai internal, identifikasi kebutuhan yang hanya dapat terpenuhi melalui jalur eksternal yang pada gilirannya menuntut analisis pasaran kerja (Siagian, 2007).

Manajemen SDM di kantor pertanahan dikendalikan oleh kantor pusat yaitu BPN-RI. Segala promosi maupun mutasi SDM-nya dilakukan terpusat meskipun beberapa diantaranya didelegasikan ke daerah (BPN Provinsi) atas usulan dari kantor pertanahan. Sistem perekrutan SDM dilakukan dengan sistem suplai internal maupun eksternal, yang artinya bahwa SDM yang sudah ada di BPN-RI tetap didayagunakan, sementara pada bagian-bagian tertentu untuk mengisi jabatan sesuai dengan kualifikasinya, dilakukan rekrutmen SDM dari instansi lain maupun berdasarkan penerimaan pegawai baru.

Metode Penelitian

A. Subjek dan Objek Penelitian

Penelitian akan dilakukan dengan metode kualitatif yaitu dengan meng-eksplorasikan kebutuhan SDM pada masing-masing jabatan di kantor pertanahan. Subjek penelitiannya adalah beberapa kantor pertanahan tipe A, B, dan C sesuai dengan lampiran Perkaban 1 Tahun 2013.

Objek penelitiannya adalah para pejabat di kantor-kantor pertanahan tersebut yaitu para pejabat struktural di kantor pertanahan yang akan dijadikan informan dalam penelitian ini. Hal ini dilakukan karena para pejabat inilah yang menggunakan SDM untuk melaksanakan tugas di bagiannya masing-masing.

B. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang akan dikumpulkan adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari wawancara dengan para informan dan observasi secara langsung di masing-masing bagian di kantor pertanahan. Data sekunder bersumber dari laporan-laporan kantor pertanahan dan dokumen-dokumen terkait dengan materi penelitian.

C. Pengumpulan Data

1. Wawancara dan Observasi

Wawancara dilakukan dengan semua pejabat di kantor pertanahan yaitu: Kepala Kantor Pertanahan sebagai informan pendukung, dan Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Kepala Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan, Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Kepala Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan, Kepala Seksi Pengendalian dan Pemberdayaan, dan Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara, sebagai informan kunci. Observasi dilakukan setelah dilakukannya wawancara untuk melihat secara langsung keberadaan SDM di kantor pertanahan.

2. Studi Dokumen

Studi dokumen dilakukan dengan mempelajari laporan-laporan dari kantor pertanahan baik berhubungan langsung maupun tidak langsung dengan persoalan kebutuhan SDM termasuk faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kebutuhan tersebut. Selain itu juga dengan mempelajari dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebutuhan SDM di BPN-RI, buku-buku menyangkut organisasi, SDM, dan buku-buku tentang manajemen SDM yang ada.

D. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian di Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, yaitu masing-masing di 3 kantor pertanahan tipe A, tipe B, dan tipe C. Jumlah kantor pertanahan yang menjadi lokasi penelitian 9 kantor:

1. Kantor Pertanahan Tipe A (Kabupaten Kediri, Sragen, Bogor);
2. Kantor Pertanahan Tipe B (Kabupaten Ngawi, Boyolali, Subang);
3. Kantor Pertanahan Tipe C (Kabupaten Ponorogo, Kota Magelang, Kota Cirebon).

E. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan untuk perhitungan kebutuhan SDM, salah satunya adalah metode perhitungan dengan pendekatan objek kerja (Keputusan MenPAN Nomor: KEP/75/M.PAN/7/2004 Tanggal 23 Juli 2004).

Metode yang digunakan adalah metode analisis dengan pendekatan objek kerja. Yang dimaksud dengan objek kerja adalah jumlah objek yang harus dilayani dalam pelaksanaan pekerjaan. Metode ini digunakan untuk jabatan yang beban kerjanya bergantung pada objek kerja yang harus dilayani. Sebagai contoh, Pengolah Berkas Permohonan Hak Atas Tanah yang tugasnya mengolah data permohonan hak atas tanah, maka objek kerja Pengolah Berkas adalah berkas permohonan hak atas tanah. Banyaknya volume pekerjaan pengolah berkas tersebut dipengaruhi oleh banyaknya berkas yang harus diselesaikan. Metode ini memerlukan informasi wujud objek kerja dan satuan, jumlah beban kerja yang tercermin dari banyaknya objek yang harus dilayani, dan standar kemampuan rata-rata untuk melayani objek kerja. Metode analisis ini dipilih setelah dilakukan observasi di lapangan tentang keberadaan tugas-tugas dari kantor pertanahan berdasarkan mayoritas objek kerja yang ada di kantor pertanahan yaitu menyelesaikan permohonan hak atas tanah.

Rumus untuk menghitung dengan pendekatan metode ini adalah:

$$\frac{\text{Jumlah objek kerja}}{\text{Standar kemampuan rata-rata}} \times 1 \text{ orang}$$

Contoh:

Jabatan	: Pengolah Berkas Permohonan HAT
Objek kerja	: Berkas Permohonan HAT
Beban kerja	: 50 berkas per hari
Standar kemampuan pengolahan	: 2 berkas per hari

Penghitungannya

$$\frac{\text{50 berkas permohonan}}{\text{2 berkas}} \text{ x 1 orang = 25 orang}$$

Jadi SDM yang dibutuhkan untuk bertugas menyelesaikan berkas permohonan HAT di suatu kantor pertanahan adalah sebanyak 25 orang.

Gambaran Umum Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di 3 (tiga) provinsi yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat. Tiap-tiap provinsi terdiri dari 3 (tiga) kantor pertanahan yaitu kantor pertanahan tipe A, B, dan C. Di Provinsi Jawa Timur, lokasi penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri (tipe A), Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi (tipe B), dan Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo (tipe C). Di Provinsi Jawa Tengah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen (tipe A), Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali (tipe B, dan Kantor Pertanahan Kota Magelang (tipe C). Di Provinsi Jawa Barat di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor (tipe A), Kantor Pertanahan Kabupaten Subang (tipe B), dan Kantor Pertanahan Kota Cirebon (tipe C).

Secara umum kebutuhan sumberdaya manusia (SDM) berbanding lurus dengan volume pekerjaan yang ada di kantor pertanahan. Kebutuhan ini berbeda-beda tergantung dari volume pekerjaan yang ada. Secara logika kalau dilihat dari segi kuantitasnya, kebutuhan SDM ini tentunya sama atau paling tidak hampir sama apabila didasarkan pada tipologi kantor pertanahan. Pada kantor pertanahan tipe A di suatu provinsi, tentunya akan sama atau hampir sama dengan kebutuhan SDM di kantor pertanahan tipe A di provinsi lain. Demikian pula di kantor pertanahan tipe B dan C. Pada kenyataannya, kebutuhan SDM ini ternyata berbeda-beda meskipun pada kantor pertanahan yang mempunyai tipologi yang sama.

Secara umum jenis pekerjaan di kantor pertanahan adalah sama yaitu melayani masyarakat di bidang pertanahan termasuk melaksanakan legalisasi aset tanah. Menurut Perkaban No.1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan, pelayanan pertanahan dikelompokan

menjadi 6 kelompok yaitu Pelayanan Pendafataran Tanah Pertama Kali, Pelayanan Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah, Pelayanan Pencatatan dan Informasi Pertanahan, Pelayanan Pengukuran Bidang Tanah, Pelayanan Pengaturan dan Penataan Pertanahan, dan Pelayanan Pengaduan. Keenam jenis pelayanan ini kewenangan penanganannya terbagi ke dalam 6 seksi dan sub bagian tata usaha yaitu Sub Bagian Tata Usaha (TU), Seksi Pengukuran dan Pemetaan (SPP), Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah (HTPT), Seksi Pengaturan dan Penataan Pertanahan (PPP), Seksi Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat (PPPM), dan Seksi Sengketa Konflik dan Perkara (SKP).

Volume pekerjaan yang ada di tiap-tiap kantor pertanahan tidak sama. Hal ini tergantung dari tipe kantor pertanahan apakah termasuk kantor pertanahan tipe A, Bdan C. Kantor pertanahan tipe A seharusnya volume pekerjaannya lebih banyak dari pada Tipe B, dan kantor pertanahan tipe B seharusnya volume pekerjaannya lebih banyak dari pada tipe C. Selain itu keberadaan volume pekerjaan di kantor pertanahan juga tidak terlepas dari keaktifan masing-masing kepala kantor dalam hal menciptakan pekerjaan pelayanan pertanahan di daerah (dana APBD), di samping pekerjaan pelayanan pertanahan yang berasal dari pusat (dana APBN). Semakin aktif kepala kantor bisa menciptakan pekerjaan pelayanan pertanahan di daerah, biasanya semakin sibuk kantor pertanahan tersebut dalam melakukan pelayanan pertanahan.

A. Kondisi Kantor Pertanahan Tipe A, B, dan C di Provinsi Jawa Timur

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri (Tipe A)

Ada dua indikator bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri kekurangan jumlah pegawai. Indikator pertama adalah banyaknya jumlah pegawai tidak tetap (PTT). Saat ini jumlah PTT di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri ada 41 Orang. Jumlah Pegawai (PNS) nya ada 60 orang baik pejabat strukutural maupun pejabat fungsional umum. Berdasarkan SK Kakanwil BPN Provinsi Jawa Timur Nomor 363/2-35/XII/2013 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Fungsional Umum di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri tanggal 23 Desember 2013, jumlah pejabat fungsional umum yang ada dalam lampiran SK tersebut ada 41 orang, ditambah pejabat struktural 21 orang. Namun seiring

dengan berjalannya waktu, terjadi mutasi ada yang masuk maupun keluar sehingga total PNS yang ada di Kantah Kabupaten Kediri saat penelitian ada 60 orang yang terdiri dari 20 orang pejabat struktural dan 40 orang pejabat fungsional umum. Indikator kedua bahwa di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri kekurangan pegawai adalah adanya kegiatan lembur (untuk pekerjaan di *back office*). Kegiatan lembur ini dilakukan dalam rangka penyelesaian permohonan agar memenuhi Standar Operasi Prosedur (SOP), baik itu kegiatan rutin maupun non rutin.

Untuk mengatasi terjadinya kekurangan SDM di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri dilakukan kegiatan lembur. Honor untuk kegiatan lembur diberikan berdasarkan prestasi produk kerja (OB) dari PNBP rata-rata 3.5 jam sehari. Kegiatan lembur dilakukan dalam rangka percepatan penyelesaian permohonan dan menghindari terjadinya penambahan jumlah tunggakan. Berdasarkan data akhir tahun 2013 jumlah permohonan hak atas tanah yang masuk ada 23.348 permohonan dan dapat diselesaikan 22.971 permohonan terdapat tunggakan sebanyak 377 tunggakan (di tahun 2013).

Dalam rangka mengantisipasi meningkatnya jumlah permohonan, sudah ada wacana untuk dilakukan kegiatan *weekend service*. Akan tetapi sekarang baru pada tahap pendekatan ke pegawai dengan menawarkan kesediaan pelayanan di hari sabtu. Kegiatan *One Day Service* (ODS) sudah dilaksanakan dan dijadwalkan setiap Hari Rabu, terutama untuk pelayanan pengecekan, roya dan peralihan hak atas tanah. Kegiatan pelayanan menggunakan aplikasi Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) Dekstop dan baru di-*install* aplikasi KKP Web. Kegiatan entri Buku Tanah pernah dilakukan dengan menggunakan tenaga pihak ketiga dengan anggaran dari Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) BPN RI. Saat ini jumlah Buku Tanah yang sudah di-entri sebanyak 264.000, sedangkan yang sudah *Link* dengan Surat Ukur (SU) sebanyak 40.000. Hal ini karena terjadinya kendala pada proses migrasi dari KKP Dekstop ke KKP Web. Untuk tahun 2012 dan tahun 2013 target penyelesaian GeoKKP masing-masing 25.000 bidang tanah. Pada Tahun 2014 tidak dianggarkan, karena target penyelesaian GeoKKP di Tahun 2013 tidak tercapai, dimana hasil kegiatan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Untuk menangani kegiatan GeoKKP terutama membenahi data lama, diperlukan pegawai dengan kualifikasi khusus dan juga tidak dibebani dengan tugas-tugas rutin sehingga fokus dengan kegiatan pembenahan data lama ini.

2. Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi (Tipe B)

Pegawai Negeri Sipil di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi saat penelitian berjumlah 39 orang yang terdiri atas 21 pegawai pejabat struktural dan18 pegawai pejabat fungsional umum. Jumlah PTT di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi ada 43 orang. Berdasarkan Peraturan Kepala BPN (Perkaban) No. 1 Tahun 2013 Tentang Pola Jenjang Karier Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, pada Lampiran I disebutkan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi termasuk Kantor Pertanahan Tipe B. Jumlah Permohonan Hak Atas Tanah yang masuk ke Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi tahun 2013 adalah 13.343 permohonan dan dapat diselesaikan sebanyak 9.320 permohonan, sehingga masih terdapat tunggakan di tahun 2013 sebanyak 4.023 permohonan.

Dalam rangka percepatan pelayanan pertanahan, Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi telah menerapkan kegiatan ODS dan dijadwalkan setiap hari Rabu. Dengan adanya pelayanan ODS tersebut dibutuhkan SDM dengan kuantitas dan kualitas yang baik. Kegiatan Larasita telah dilaksanakan dengan sistem *Offline*. Kegiatan GeoKKP saat ini telah mencapai 33.27 %, dan masih berlanjut meskipun belum secara sistematis dilaksanakan terutama dalam hal pembenahan data pendaftaran tanah lama yang belum terpetakan dalam peta pendaftaran. Hal tesebut dikarenakan kurangnya jumlah petugas yang khusus melaksanakan kegiatan pembenahan data. Fokus kegiatan pegawai yang ada adalah melaksanakan pelayanan dan kegiatan-kegiatan rutin dan sertipikasi massal swadaya, serta kegiatan lain yang didanai dari APBN seperti Prona.

3. Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo (Tipe C)

Pegawai Tetap yang berstatus PNS di Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo berjumlah 37 orang yang terdiri dari 21 pegawai pejabat struktural dan16 pegawai pejabat fungsional umum. 16 Pegawai pejabat fungsional umum ini ditetapkan berdasarkan Keputuan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Jawa Timur, Nomor: 375/2-35/XII/2013 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Fungsional Umum di Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo. Jumlah

PTT di Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo lebih banyak dari jumlah PNS-nya, yaitu 43 orang.

Berdasarkan Peraturan Kepala BPN (Perkaban) No. 1 Tahun 2013 Tentang Pola Jenjang Karier Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, pada Lampiran I disebutkan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo termasuk Kantor Pertanahan Tipe C. Meskipun berdasarkan peraturan tersebut tipologi kantor pertanahan termasuk kategori Tipe C, akan tetapi berdasarkan data yang ada ternyata Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo termasuk golongan kantor yang bisa dikatakan sibuk. Jumlah Permohonan Hak Atas Tanah yang masuk pada tahun 2013 adalah 25.391 permohonan dan dapat diselesaikan sebanyak 20.940 permohonan, sehingga masih terdapat tunggakan di tahun 2013 sebanyak 4.451 permohonan.

Dalam rangka percepatan pelayanan, Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo telah menerapkan kegiatan ODS dan dijadwal setiap hari kerja. Ada 11 jenis layanan ODS yang dilaksanakan yaitu Pengecekan Sertipikat, Peralihan Hak-Jual-Beli, Peralihan Hak-Hibah, Peralihan Hak-Warisan-Wasiat, Peralihan Pembagian Hak Bersama, Peralihan Hak-Lelang, Perubahan Hak, Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT), Pencatatan Blokir, Pencatatan Sita, dan Penghapusan Hak Tanggungan (Roya). Mengingat banyaknya layanan ODS tersebut dibutuhkan jumlah SDM yang banyak pula. Kegiatan Larasita telah dilaksanakan dengan sistem *Offline*. Kegiatan GeoKKP saat ini telah mencapai 62.99%, dan masih berlanjut Kegiatan pelayanan difokuskan pada pelayanan kegiatan-kegiatan rutin serta kegiatan yang didanai oleh APBN.

B. Kondisi Kantor Pertanahan Tipe A, B, dan C di Provinsi Jawa Tengah

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen (Tipe A)

Dalam kaitan dengan SDM, untuk memenuhi kekurangan pegawai yang ada, berdasarkan Perkaban Nomor 2 Tahun 2014, Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen melakukan rekruitmen PTT yang bisa dibiayai melalui DIPA. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen terdapat 37 orang PTT yang 34 orang di samping dibiayai dari DIPA, sedangkan 3 orang lainnnya tahun depan rencana akan dimasukkan ke dalam DIPA juga sehingga jelas

sumber pembiayaannya. Rekruitmen 3 orang PTT tambahan diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan di kantor pertanahan yang belum bisa tertangani yaitu di Seksi SPP khususnya di Sub Seksi Tematik, yang diperlukan untuk pemetaan Zona Nilai Tanah (ZNT). Ketiga PTT tersebut berlatarbelakang komputer yang terdiri dari 1 orang sarjana, 1 orang D3 dan 1 orang SMK. Ke 34 PTT ini diberikan upah per bulan Rp.600.000,- di samping bisa juga di SK kan sebagai pelaksana kegiatan seperti yang tercantum dalam DIPA, sedangkan 3 orang PTT lainnya pembiayaannya melalui PNBP kegiatan kantor pertanahan.

Menyangkut Tipologi kantor, saat ini Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen termasuk kantor pertanahan Tipe A. Kriteria penentuan tipologi kantor ini tampaknya belum begitu jelas apa yang dijadikan kriteria atau variabel-variabel-nya. Kalau dilihat dari jumlah permohonan pelayanan pertanahan yang masuk, dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Ini berdampak kepada kebutuhan SDM tentu saja terus meningkat untuk bisa menyelesaikan pelayanan pertanahan tersebut. Ironisnya, justru jumlah SDM yang sudah berstatus sebagai PNS semakin menurun. Hal ini terjadi karena adanya mutasi baik purna tugas, promosi jabatan maupun mutasi kepegawaian yang lain.

Keberadaan jumlah SDM (PNS) di Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen selama 5 tahun terakhir cenderung menurun. Tahun 2009 = 89 orang, Tahun 2010 = 88 orang, Tahun 2011 = 87 orang, Tahun 2012 = 84 orang, Tahun 2013 = 78 orang, dan s/d bulan Juni Tahun 2014 sebanyak 73 orang. Ironis memang, di satu pihak jumlah SDM berkurang tetapi di lain pihak jumlah permohonan hak atas tanah setiap tahunnya selalu menunjukkan peningkatan.

Data 5 tahun terakhir jumlah permohonan hak atas tanah yang masuk ke Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen adalah sebagai berikut: Tahun 2009 = 46.083 berkas, Tahun 2010 = 49.843 berkas, Tahun 2011 = 55.755 berkas, Tahun 2012 = 63.234 berkas, dan Tahun 2013 = 67.308 berkas. Atas dasar ketidakseimbangan antara jumlah PNS dan Jumlah Permohonan HAT yang masuk ke Kantor Pertanahan itulah maka dilakukan rekruitmen PTT dengan pendidikan SLTA, D1, D3, dan S1 disesuaikan dengan kebutuhan di masing-masing Subag dan Seksi.

Selain pelayanan rutin perorangan dan Prona, Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen juga melaksanakan pelayanan ODS dan pelayanan

Larasita. Pelayanan pertanahan ini dilakukan dengan mengaplikasikan KKP Desktop. KKP Web belum dilakukan, namun GeoKKP-nya sudah mulai dijalankan. GeoKKP yang dilakukan baru meng-entri data permohonan HAT yang baru, sehingga Basis Data Pertanahannya sudah dibangun. Kegiatan entri data ini sudah mencapai 82,17 %. Adapun untuk membangun GeoKKP terhadap data pertanahan lama yang sudah dilakukan penerbitan sertipikat, sampai dengan saat ini belum dilakukan karena keterbatasan data, dana, dan SDM.

2. Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali (Tipe B)

Menyangkut keberadaan SDM sampai dengan saat ini masih kekurangan. Kalau dilihat dari perbandingan jumlah SDM (PNS) dengan SDM (PTT) kondisinya berbanding terbalik. Artinya bahwa dari tahun ke tahun jumlah PNS-nya berkurang tetapi jumlah PTT-nya bertambah. Kekurangan PNS antara lain disebabkan oleh mutasi baik promosi maupun pensiun. Namun kekurangan ini tidak dibarengi dengan penambahan PNS baru yang masuk ke kantah. Oleh karena itulah untuk menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan kantor maupun lapangan, Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali menambah honorernya atau sekarang disebut dengan PTT. Pemberian honor terhadap PTT ini dikoordinir oleh Kasubag TU yang dibebankan kepada DIPA dari PNBP. Penghonorannya tidak sama sesuai dengan beban pekerjaan yang diselesaikannya.

Sebetulnya kalau memang memperhatikan kebutuhan SDM di kantor pertanahan, akan lebih baik kalau perekrutannya dilakukan terhadap pegawai yang tidak terlalu tinggi golongannya. Hal ini memang dibutuhkan untuk mengeroyok pekerjaan-pekerjaan teknis yang tidak terlalu membutuhkan *policy* atau kebijakan pimpinan. Oleh karena itu, yang terbanyak PTT di Kantah Kab.Boyolali adalah tenaga dengan latar pendidikan D1 dan SLTA, hanya beberapa orang saja yang berijasah sarjana.

Kalau jumlah pegawai (PNS) secara keseluruhan di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali adalah 75 orang. Jumlah ini semakin lama semakin menurun dalam kurun waktu 5 tahun terakhir. Tahun 2009 jumlah pegawai mencapai 90 orang, tahun 2010 menurun menjadi 88 orang, tahun 2011 menurun menjadi 84 orang, tahun 2012 menjadi 79 orang dan terakhir pada akhir tahun 2013 sampai sekarang berjumlah 75 orang. Sementara itu jumlah pekerjaan pelayanan pertanahan semakin tahun semakin bertambah.

Terakhir pada akhir tahun 2013 jumlah permohonan HAT yang masuk ke kantah sejumlah 59.002 buah. Untuk bisa menangani pekerjaan ini, selama ini kantah mempekerjakan PTT (honorer) sebanyak 44 orang yang dibiayai dari DIPA. Sistem pembayarannya adalah berdasarkan PNBP tergantung dari volume pekerjaan yang diselesaikan oleh PTT. Apabila dilihat dari perkembangan jumlah PTT selama 5 tahun terakhir adalah sebagai berikut : Tahun 2009 jumlah PTT sebanyak 28 orang, tahun 2010 naik menjadi 30 orang, tahun 2011 menjadi 34 orang, tahun 2012 sebanyak 38 orang dan tahun 2013 sampai saat ini berjumlah 44 orang. Kenaikan jumlah PTT tiap tahun ini disebabkan karena semakin bertambahnya volume pekerjaan yang harus diselesaikan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.

Menyangkut pelayanan pertanahan yang ada di kantah adalah pelayanan rutin tiap hari selama 5 hari kerja, pelayanan ODS satu hari setiap minggunya, pelayanan Larasita sesuai dengan jadwal. Pelayanan di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali sudah mengaplikasikan KKP Desktop tetapi belum mengaplikasikan KKP Web. Hal ini disebabkan GeoKKP nya masih sangat lambat dilakukan karena kesibukannya melayani masyarakat. GeoKKP baru mencapai 36 %. Selain masih banyak bidang tanah yang belum berkoordinat, juga keterbatasan jumlah SDM yang menanganinya. GeoKKP hanya bisa dilakukan ketika ada permohonan HAT baru. Adapun menyangkut data pertanahan yang lama yang sudah diterbitkan sertipikatnya masih belum tertangani GeoKKP nya.

Jenis kegiatan pada berbagai jenis pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali tahun 2013 terdiri dari: Pelayanan Pemetaan Tematik Pemecahan Sertipikat 4.000 bidang; Pendaftaran Penegasan Konversi/Pengakuan Hak 99 bidang; Pendaftaran Pemberian Hak Atas Tanah Perorangan 56 bidang; Pendaftaran Perubahan Hak HGB/HP menjadi HM 57 bidang; Pendaftaran Hak Tanggungan 6.901 bidang; Pendaftaran Pemisahan,Pemecahan,Penggabungan 7.610 bidang; Pendaftaran Hapusnya Hak Tanggungan/Roya 3.113 bidang; Pendaftaran Perubahan Nama 122 bidang; Informasi Nilai Tanah atau Nilai Aset Properti 10.242 bidang; Informasi Pengecekan Sertipikat = 20.544 bidang; Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) = 88 bidang; Pertimbangan Teknis Pertanahan Untuk Ijin Lokasi 5 bidang; Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah 10.641 bidang; dan Prona 4.000 bidang.

3. Kantor Pertanahan Kota Magelang (Tipe C)

Secara umum di Kantor Pertanahan Kota Magelang saat ini tidak terlalu banyak kekurangan SDM. Hal ini bisa dilihat bahwa hanya terdapat 7 orang honorer yang membantu pelaksanaan pekerjaan kantor pertanahan. Kalau istilahnya sekarang adalah pegawai tidak tetap (PTT) yang diberi honor dari DIPA kantor pertanahan. Hal ini disebabkan volume pekerjaan di Kota Magelang sebagai Kantor Pertanahan tipe C tidak terlalu banyak. Selain itu hampir pada semua seksi untuk menyelesaikan pekerjaan rata-rata sudah cukup ditangani oleh pegawai yang berstatus PNS. Jumlah PNS di Kantor Pertanahan Kota Magelang saat ini sebanyak 47 orang. Selain ke 47 PNS tersebut, juga terdapat 7 orang PTT yang dibiayai dari DIPA. Pendistribusian PTT tersebut adalah 3 orang di Sub Bagian Tata Usaha, 2 orang di Seksi Survei Pengukuran dan Pemetaan, dan 2 orang di Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.

Jumlah permohonan pengukuran rata-rata 40 bidang per bulan atau 480 bidang per tahun. Petugas Ukur yang PNS ada 2 orang. Yang mengukur, mengolah data, menggambar adalah petugas ukur sendiri padahal salah satu petugas ukur juga merangkap menjadi Administrator Grafikal. Pengukuran Prona tahun ini 55 bidang. Mencari objek dan subjek Prona sebanyak 55 bidang saja kesulitan karena 95% tanah di Kota Magelang sudah terdaftar. Dari 95% bidang tanah yang sudah terdaftar, 68% nya sudah terpetakan. Sisanya kesulitan untuk dilakukan *Graphical Index Mapping* (GIM), beberapa SU tanpa Gambar, lokasi tidak beraturan. Jika ada Surat Tugas Pengukuran, kadang-kadang sekalian membawa berkas SU yang akan di GIM. Saat ini sudah ada 2 orang yang menangani khusus GeoKKP dalam rangka migrasi ke KKP Web. Saat ini Buku Tanah sudah di-entri, sehingga dalam rangka migrasi ke KKP Web Buku Tanah ini tinggal di-*link*-kan dengan Surat Ukurnya. Ini yang membutuhkan waktu lama karena belum semua bidang tanah terpetakan dengan baik.

Pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Magelang tahun 2013 terdiri dari : Pelayanan Pemeriksaan Tanah 27 bidang; Pendaftaran Tanah Pertama Kali 299 bidang; Pemberian Hak Atas Tanah 49 bidang; Pengakuan Hak Atas Tanah 87 bidang; Perubahan Hak Atas Tanah 156 bidang; Peralihan Hak Atas Tanah 1.457 bidang; Hak Tanggungan 818 bidang; Roya 478 bidang; Wakaf 4 bidang; Ijin Perubahan Penggunaan Tanah 4 bidang; Ganti Nama 95 bidang; Pemecahan Hak Atas Tanah 649

bidang; Informasi Pertanahan 2.687 bidang; Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) 167 bidang; Blokir 21 bidang; dan Pengecekan Sertipikat 2.499 bidang.

C. Kondisi Kantor Pertanahan Tipe A, B, dan C di Provinsi Jawa Barat

1. Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor (Tipe A)

Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor terdapat 1 pejabat eselon III (Kepala Kantor), 6 orang pejabat eselon IV. Pejabat eselon V sebanyak 14 orang. Jadi jumlah pejabat struktural seluruhnya 21 orang. Untuk jabatan fungsional umum sudah diusulkan ke Kanwil BPN Provinsi Jawa Barat pada bulan Desember 2013. Jumlah seluruh pejabat fungsional umum adalah 116 orang. Ke 116 pejabat fungsional umum ini tersebar di subag TU dan berbagai seksi untuk menangani kegiatan-kegiatan yang dikerjakan oleh masing-masing Subag dan Seksi tersebut. Kalau dijumlahkan, maka jumlah pejabat struktural yang ada sebanyak 21 orang dan pejabat fungsional umum sejumlah 116 orang atau seluruhnya SDM yang berstatus sebagai PNS adalah 137 orang. Untuk menangani pekerjaan di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor, ternyata sejumlah SDM tersebut masih kekurangan. Berdasarkan Perkaban Nomor 2 Tahun 2014 dibolehkan merekrut PTT dan dibiayai melalui DIPA kantor bersangkutan. Saat ini di Kantah Kab. Bogor terdapat 42 PTT, 18 diantaranya sudah bisa dibayar dari DIPA melalui RM dan PNBP 24 orang PTT lainnya dibayar dari Non DIPA melalui masing-masing subbag dan seksi. Selain itu para PTT ini juga bisa di SK-kan Kepala Kantor Pertanahan sebagai pelaksana kegiatan. Saat ini besarnya honor yang diterima ke 24 PTT yang dibiayai dari Non DIPA melalui masing-masing seksi rata-rata sebesar Rp.700.000,-/bulan, sedangkan 18 orang PTT lainnya dibayar dari DIPA Rp. 1.650.000,-/bulan.

Keberadaan jumlah SDM (PNS) di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor selama 5 tahun terakhir cenderung menurun. Tahun 2009 = 166 orang, Tahun 2010 = 154 orang, Tahun 2011 = 147 orang, Tahun 2012 = 146 orang, Tahun 2013 = 136 orang, dan s/d bulan Juni Tahun 2014 sebanyak 137 orang. Ironis memang, di satu pihak jumlah SDM berkurang tetapi di lain pihak jumlah permohonan hak atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor sangat tinggi. Data permohonan hak atas tanah yang masuk ke Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor setiap tahunnya

rata-rata 156.000 bidang, untuk per bulannya permohonan masuk rata-rata 13.000 bidang. Atas dasar ketidakseimbangan antara jumlah PNS dan jumlah permohonan HAT yang masuk ke kantor pertanahan itulah maka dilakukan rekruitmen PTT dengan pendidikan SLTA, D1, D3, dan S1 disesuaikan dengan kebutuhan di masing-masing Subag dan Seksi.

Pelayanan Sertipikasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor meliputi Kegiatan rutin perorangan, Badan Hukum, dan Pelayanan Larasita. Untuk kegiatan sertipikasi sistematik meliputi kegiatan Prona 2.600 bidang, Sertipikasi Usaha Kecil dan Menengah (UKM) 150 bidang, Sertipikasi Tanah Pertanian 100 bidang, Sertipikasi Tanah Nelayan 50 bidang, Redistribusi Tanah dan Inventarisasi Penguasaan Pemilikan Penggunaan daan Pemanfaatan Tanah (IP4T). Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor juga dilaksanakan Program Pelayanan ODS, yaitu kegiatan pelayanan peningkatan hak atas tanah dan pengecekan sertipikat. Pada awal Januari 2014 Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor telah mencapai kegiatan pembangunan basis data pertanahan melalui kegiatan GeoKKP sebanyak 82 %.

Kegiatan pelayanan pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor ditangani oleh pegawai tetap dan pegawai tidak tetap, dan kegiatan yang terbanyak adalah kegiatan Pelayanan Pengukuran Bidang Tanah rata-rata per bulan 2.500 bidang, Pelayanan Pengecekan Sertipikat rata-rata per bulan 4.000 bidang, Pelayanan Pemisahan Hak Badan Hukum rata-rata per bulan 1.500 bidang, Pelayanan Perubahan Hak rata-rata per bulan 900 bidang, Pelayanan Pengakuan Hak rata-rata per bulan 600 bidang, Pelayanan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah rata-rata per bulan 150 bidang, Pelayanan Peralihan dan Pembebanan Hak rata-rata 3.000 bidang per bulan.

2. Kantor Pertanahan Kabupaten Subang (Tipe B)

Dalam kaitan dengan SDM, untuk memenuhi kekurangan pegawai yang ada, berdasarkan Perkaban Nomor 2 Tahun 2014, Kantor Pertanahan Kabupaten Subang melakukan rekruitmen PTT yang bisa dibiayai melalui DIPA. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Subang terdapat 35 orang PTT, 5 orang diantaranya dibiayai dari DIPA, sedangkan 30 orang lainnnya dibiayai oleh masing-masing subag dan seksi-seksi yang melaksanakan kegiatan pada seksi-seksi dan subag tersebut. Ke 5 orang PTT ini diberikan

upah per bulan Rp.1.000.000,- yang dibiayai dari DIPA berdasarkan SK. Kepala Kantor Petanahan, sedangkan 30 orang PTT lainnya diberikan upah rata-rata perbulan sebesar RP 500.000,-

Menyangkut Tipologi kantor, saat ini Kantor Pertanahan Kabupaten Subang termasuk kantor pertanahan Tipe B. Kalau dilihat dari jumlah permohonan pelayanan pertanahan yang masuk, dari tahun ke tahun cenderung meningkat. Apabila dilihat dari keberadaan pejabat struktural yang harus ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Subang, terdapat 1 pejabat eselon III (Kepala Kantor), 5 orang pejabat eselon IV (1 orang pejabat eselon IV yaitu Kasi SKP belum terisi karena pejabat lama pensiun). Saat ini Tugas kegiatan pada seksi SKP dilaksanakan oleh Kasubsi Sengketa Konflik dan Kasubsi Perkara Pertanahan dibawah koordinasi Kepala Kantor Pertanahan. Pejabat eselon V sebanyak 14 orang (1 Orang pejabat eselon V yaitu Kasubsi Pendaftaran Hak belum terisi karena pejabat yang lama meninggal dunia). Jadi jumlah pejabat struktural seluruhnya 21 orang masih kurang 2 orang. Jumlah seluruh pejabat fungsional umum adalah 24 orang. Ke 24 pejabat fungsional umum ini tersebar di subag TU dan berbagai seksi untuk menangani kegiatan-kegiatan yang dikerjakan oleh masing-masing Subag dan Seksi tersebut. Kalau dijumlahkan, maka jumlah pejabat struktural yang ada sebanyak 19 orang dan pejabat fungsional umum sejumlah 24 orang atau seluruhnya SDM yang berstatus sebagai PNS adalah 43 orang. Untuk menangani pekerjaan di Kantor Pertanahan Kabupaten Subang, ternyata sejumlah SDM tersebut masih kekurangan. Saat ini di Kantor Pertanahan Kabupaten Subang terdapat 35 PTT, 5 diantaranya sudah bisa dibayar dari DIPA melalui RM dan 30 orang PTT lainnya dibayar dari Non DIPA melalui masing-masing seksi/subag. Selain itu para PTT ini juga bisa di SK-kan Kepala Kantor Pertanahan sebagai pelaksana kegiatan. Saat ini besarnya honor yang diterima ke 30 PTT yang dibiayai dari Non DIPA melalui masing-masing Kasi sebesar Rp.500.000,-/bulan, sedangkan 5 orang PTT lainnya dibayar dari DIPA sebesar Rp. 1.000.000,-/bulan.

Keberadaan jumlah SDM (PNS) di Kantor Pertanahan Kabupaten Subang selama 5 tahun terakhir cenderung menurun. Tahun 2009 sebanyak 57 orang, 53 orang Tahun 2010, 53 orang Tahun 2011, 54 orang Tahun 2012, 44 orang Tahun 2013, dan s/d bulan Juni Tahun 2014 sebanyak 43 orang. Data 4 tahun terakhir jumlah permohonan hak atas tanah yang masuk ke kantor pertanahan adalah sebagai berikut: Tahun 2010 sebaanyak 17.196 berkas, 16.462 berkas Tahun 2011, 16.807 berkas Tahun 2012, dan

23.019 berkas Tahun 2013. Pelayanan Sertipikasi pada Kantor Pertanahan Kabupaten Subang meliputi Kegiatan Rutin Perorangan, Badan Hukum dan Prona, Pelayanan Larasita, dan pelayanan lainnya berupa Pelayanan Lima Hari (Yanmari) khusus pelayanan Ganti Blanko Sertipikat. Pelayanan pertanahan ini dilakukan dengan mengaplikasikan KKP Desktop. KKP Web belum dilakukan, untuk kegiatan Geo KKP-nya sudah dilakukan dan sudah mencapai 60,65 % untuk KW1+KW2+KW3 dan 39,35 % untuk KW4+KW5+KW6.

3. Kantor Pertanahan Kota Cirebon (Tipe C)

Dalam kaitan dengan SDM, untuk memenuhi kekurangan pegawai yang ada, Kantor Pertanahan Kota Cirebon melakukan rekruitmen PTT. Di Kota Cirebon terdapat 24 orang PTT, 8 orang diantaranya dibiayai dari DIPA, sedangkan 16 orang lainnnya dibiayai oleh masing-masing seksi/ subag. Untuk petugas keamanan 4 orang, operator dan *cleaning service* 4 orang diberi upah Rp. 700.000,-/orang/bulan yang dibiayai dari DIPA, sedangkan 16 orang PTT lainnya diberikan upah rata-rata per bulan sebesar RP 500.000 – 600.000,- yang dibayarkan oleh masing-masing seksi/subag dimana PTT tersebut bekerja.

Menyangkut tipologi kantor, saat ini Kantor Pertanahan Kota Cirebon termasuk kantor pertanahan Tipe C. Di Kantor Pertanahan Kota Cirebon terdapat 1 pejabat eselon III (Kepala Kantor), 6 orang pejabat eselon IV. Pejabat eselon V sebanyak 14 orang (1 Orang pejabat eselon V yaitu Kasubsi Pendaftaran Hak belum terisi karena pejabat yang lama meninggal dunia). Jadi jumlah pejabat struktural seluruhnya 20 orang masih kurang 1 orang. Jumlah pejabat fungsional umum 21 orang. Ke 21 pejabat fungsional umum ini tersebar di subag TU dan berbagai seksi untuk menangani kegiatan-kegiatan yang dikerjakan oleh masing-masing subag dan seksi tersebut. Kalau dijumlahkan, maka jumlah pejabat struktural yang ada sebanyak 20 orang dan pejabat fungsional umum sejumlah 21 orang atau seluruhnya SDM yang berstatus sebagai PNS adalah 41 orang.

Keberadaan jumlah SDM (PNS) di Kantor Pertanahan Kota Cirebon selama 5 tahun terakhir cenderung menurun. Tahun 2009 sebanyak 45 orang, 44 orang Tahun 2010, 43 orang Tahun 2011, 41 orang Tahun 2012, dan sebanyak 42 orang Tahun 2013. Data 4 tahun terakhir jumlah permohonan hak atas tanah yang masuk ke kantor pertanahan adalah 10.579

berkas pada Tahun 2010, Tahun 2011 sebanyaak 15.354 berkas, 15.996 berkas Tahun 2012, dan 17.543 berkas Tahun 2013. Pelayanan Sertipikasi pada tahun 2014 di Kantor Pertanahan Kota Cirebon, meliputi Kegiatan Prona 1.000 bidang, Redistribusi Tanah 200 bidang, Kegiatan Larasita melalui kegiatan Pengakuan Hak 5 bidang dan melalui Pemberian Hak 86 bidang. Kantor Pertanahan Kota Cirebon juga melaksanakan pelayanan ODS. Pelayanan pertanahan ini dilakukan dengan mengaplikasikan KKP Desktop. Kegiatan GeoKKP-nya sudah dilakukan 82.30 %.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Susunan Organisasi Kantor Pertanahan

Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota adalah perpanjangan tangan dari Kantor Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi. Di kantor pertanahan inilah pelayanan pertanahan kepada masyarakat dilakukan. Keberadaan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tercantum dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban) Republik Indonesia yaitu Perkaban Nomor 4 Tahun 2006. Pada Pasal 54 Perkaban ini menyebutkan Susunan Organisasi Kantor Pertanahan. Kantor Pertanahan terdiri dari 1 (satu) Sub Bagian yaitu Sub Bagian Tata Usaha (Subag TU), dan 5 (lima) Seksi yaitu Seksi I Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan (Seksi SPP), Seksi II Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah (Seksi HTPT), Seksi III Seksi Pengatutan dan Penataan Pertanahan (Seksi PPP), Seksi IV Seksi Pengendalian Pertanahan dan Pemberdayaan Masyarakat (Seksi PP dan PM), dan Seksi V yaitu Seksi Sengketa Konflik dan Perkara (Seksi SKP).

Subag TU mempunyai tugas memberikan pelayanan administratif kepada semua satuan organisasi Kantor Pertanahan, serta menyiapkan bahan evaluasi kegiatan, penyusunan program, dan peraturan perundang-undangan. Subag TU mempunyai 2 (dua) urusan yaitu Urusan Perencanaan dan Keuangan dan Urusan Umum dan Kepegawaian. Seksi SPP mempunyai tugas melakukan survei, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, ruang dan perairan; perapatan kerangka dasar, pengukuran batas kawasan/wilayah, pemetaan tematik dan potensi tanah, penyiapan pembinaan surveyor berlisensi dan pejabat penilai tanah. Seksi SPP terdiri dari 2 (dua)

Subseksi yaitu Subseksi Pengukuran dan Pemetaan, dan Subseksi Tematik dan Potensi Tanah. Seksi HTPT mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penetapan hak dalam rangka pemberian, perpanjangan dan pembaruan hak tanah, pengadaan tanah, perijinan, pendataan dan penertiban bekas hak tanah; pendaftaran, peralihan, pembebanan hak atas tanah serta pembinanan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Seksi HTPT terdiri dari 4 (empat) Subseksi yaitu Subseksi Penetapan Hak Tanah, Subseksi Pengaturan Tanah Pemerintah, Subseksi Pendaftaran Hak, Subseksi Peralihan, Pembebanan Hak dan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Seksi PPP mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan penatagunaan tanah, landreform dan konsolidasi tanah, penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu lainnya. Seksi PPP terdiri dari 2 (dua) Subseksi yaitu Subseksi Penatagunaan Tanah dan Kawasan Tertentu; dan Subseksi Landreform dan Konsolidasi Tanah. Seksi PP dan PM mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis serta pemberdayaan masyarakat. Seksi P dan P mempunyai 2 (dua) Subseksi yaitu Subseksi Pengendalian Pertanahan dan Subseksi Pemberdayaan Masyarakat. Seksi SKP mempunyai tugas menyiapkan bahan dan melakukan kegiatan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan. Seksi SKP terdiri dari 2 (dua) Subseksi yaitu Subseksi Sengketa dan Konflik Pertanahan; dan Subseksi Perkara Pertanahan. Setiap Subbag, Seksi, Urusan, dan Subseksi pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tersebut mempunyai fungsi masing-masing yang pada dasarnya adalah untuk melakukan pelayanan pertanahan kepada masyarakat sesuai dengan tugasnya tersebut.

Sehubungan dengan struktur organisasi tersebut, maka Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dipimpin oleh 1 (satu) orang Kepala Kantor, 1 (satu) orang Kepala Sub Bagian, 5 (lima) orang Kepala Seksi, 2 (dua) orang Kepala Urusan, dan 12 (dua belas) orang Kepala Sub Seksi. Dalam melaksanakan tugasnya, semua unsur di lingkungan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tersebut wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan Kantor Pertanahan sendiri maupun dalam hubungan antar instansi pemerintah di daerah. Selain itu setiap pimpinan satuan organisasi wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap satuan organisasi di bawahnya.

B. Jenis Dan Volume Pekerjaan Di Kantor Pertanahan

Jenis dan volume pekerjaan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di lokasi penelitian ternyata berbeda-beda antara satu kantor dengan kantor yang lain. Apabila dilihat dari banyaknya jenis dan volume pekerjaan, ternyata jenis dan volumenya juga berbeda-beda dan ada kecenderungan tidak ada hubungannya dengan Tipologi Kantor Pertanahan. Kantor Pertanahan yang dikategorikan sebagai Kantor Pertanahan Tipe A belum tentu jenis dan volume pekerjaannya lebih banyak dibandingkan dengan jenis dan volume pekerjaan di Kantor Pertanahan Tipe B. Demikian pula pekerjaan di Kantor Pertanahan Tipe B belum tentu jenis dan volumenya lebih banyak dibandingkan dengan Kantor Pertanahan Tipe C. Jenis dan volume pekerjaan di kantor pertanahan bukan semata-mata hanya tergantung dari pekerjaan yang diberikan oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi dan Kantor BPN RI yang dibiayai dari dana APBN melalui Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), tetapi tergantung pula dengan kemampuan, kemauan, dan koordinasi dengan instansi pemerintah daerah maupun swasta oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam menciptakan pekerjaan pelayanan pertanahan di daerahnya masing-masing yang dibiayai dari dana APBD atau dana resmi lainnya. Hal ini juga bukan hanya pekerjaan pelayanan pertanahan sebagaimana pelayanan pertanahan sesuai dengan Perkaban Nomor 1 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan (SPPP) saja, tetapi juga pekerjaan lain yang terkait dengan pelayanan pertanahan kepada masyarakat.

Apabila dihitung berdasarkan banyaknya berkas pelayanan pertanahan khusus permohonan hak atas tanah yang diselesaikan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di lokasi penelitian tanpa membedakan jenis pekerjaan di masing-masing Subag dan Seksi-Seksi, maka data penyelesaian pekerjaan permohonan hak atas tanah tersebut Tahun 2013 yang diperinci berdasarkan Tipe Kantor Pertanahan dapat disajikan seperti tercantum pada Tabel 3, 4, dan 5.

Tabel 3. Volume Pekerjaan Permohonan Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Tipe A

No	Kantor Pertanahan	Volume Pekerjaan 1 Tahun (Berkas)
1.	Kabupaten Kediri	22.971
2.	Kabupaten Sragen	67.308
3.	Kabupaten Bogor	156.000

Sumber : Data Kantor Pertanahan Tahun 2013

Dari Tabel 3 terlihat bahwa jumlah permohonan hak atas tanah paling banyak terdapat di Kantor Pertanahan Tipe A adalah di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor dengan banyaknya permohonan per bulan sebanyak 156.000 berkas per tahun atau rata-rata 13.000 berkas per bulan. Banyaknya permohonan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen sebanyak 67.308 berkas atau ± 5.600 berkas per bulan, dan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri sebanyak 22.971 berkas atau ± 1.915 berkas per bulan. Apabila dilihat dari volume pekerjaan tersebut, di Provinsi Jawa Barat merupakan provinsi yang paling banyak permohonan hak atas tanahnya, diikuti selanjutnya di Provinsi Jawa Tengah, dan paling sedikit di Provinsi Jawa Timur.

Tabel 4. Volume Pekerjaan Permohonan Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Tipe B

No	Kantor Pertanahan	Volume Pekerjaan 1 Tahun (Berkas)
1.	Kabupaten Ngawi	9.320
2.	Kabupaten Boyolali	59.002
3.	Kabupaten Subang	23.019

Sumber : Data Kantor Pertanahan Tahun 2013

Di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali, banyaknya permohonan hak atas tanah 59.002 berkas per tahun atau ± 4.900 berkas per bulan. Banyaknya permohonan di Kantor Pertanahan Kabupaten Subang 23.019 berkas per tahun atau ± 1.918 berkas per bulan, dan di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawai sebanyak 9.320 berkas atau 776 berkas per bulan. Di

Provinsi Jawa Tengah permohonan hak atas tanahnya terbanyak, disusul di Provinsi Jawa Barat, dan permohonan paling sedikit di Provinsi Jawa Timur.

Tabel 5. Volume Pekerjaan Permohonan Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Tipe C

No	Kantor Pertanahan	Volume Pekerjaan 1 Tahun (Berkas)
1.	Kabupaten Ponorogo	20.940
2.	Kota Magelang	6.452
3.	Kota Cirebon	17.543

Sumber : Data Kantor Pertanahan Tahun 2013

Di Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo, banyaknya permohonan hak atas tanah 20.940 berkas per tahun atau ± 1.745 berkas per bulan. Banyaknya permohonan di Kantor Pertanahan Kota Cirebon 17.543 berkas per tahun atau ± 1.462 berkas per bulan, dan di Kantor Pertanahan Kota Magelang sebanyak 6.452 berkas atau ± 538 berkas per bulan. Jumlah permohonan hak atas tanah terbanyak di Provinsi Jawa Timur, selanjutnya berturut-turut di Provinsi Jawa Barat dan paling sedikit di Provinsi Jawa Tengah.

C. Keberadaan Sumberdaya Manusia Di Kantor Pertanahan

Keberadaan SDM di kantor pertanahan tidak bisa terlepas dari volume pekerjaan yang menjadi bebannya. Semakin banyak volume pekerjaan, pasti semakin banyak SDM yang harus menanganinya. Sementara itu jumlah pegawai tetap yang berstatus PNS sangat terbatas jumlahnya. Oleh karena itu sangat beralasan apabila kantor pertanahan merekruit pegawai tidak tetap untuk bisa menyelesaikan pekerjaannya sesuai dengan waktu yang sudah ditentukan. Hal ini seperti terlihat dari data jumlah SDM yang ada di kantor-kantor pertanahan lokasi penelitian seperti tercantum pada Tabel 6, 7, dan 8 berikut ini.

Tabel 6. Jumlah SDM di Kantor Pertanahan Tipe A

No	Kantor Pertanahan	Jumlah		Jumlah (orang)
		Pegawai Tetap (orang)	Pegawai Tidak Tetap (orang)	
1.	Kabupaten Kediri	60	41	101
2.	Kabupaten Sragen	78	25	103
3.	Kabupaten Bogor	137	42	179

Sumber : Data Kantor Pertanahan Tahun 2013

Jumlah SDM terbanyak terdapat di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor yaitu 179 orang, selanjutnya di Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen 103 orang, dan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri 101 orang. Apabila dilihat dari kemampuan penyelesaian hak atas tanah, maka kemampuan SDM untuk menyelesaikan berkas permohonan hak atas tanah di Kabupaten Bogor rata-rata sebanyak (156.000 berkas/tahun : 179 orang) = 871 berkas/tahun/orang atau 72 berkas/ bulan/orang atau sebanyak ± 2 - 3 berkas/hari/orang apaabila dalam satu bulan terdapat 26 hari kerja. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen, kemampuan SDM untuk menyelesaikan pekerjaan permohonan hak atas tanah rata-rata sebanyak (67.308 berkas/tahun : 103 orang) = 653 berkas/tahun/orang atau 54 berkas/bulan/orang atau rata-rata ± 1 - 2 berkas/hari/orang. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri, kemampuan SDM dalam menyelesaikan pekerjaan permohonan hak atas tanah sebanyak (22.971 berkas/tahun : 101 orang) = 227 berkas/bulan/orang) atau 19 berkas/bulan/orang atau ± 1 berkas/hari/orang.

Tabel 7. Jumlah SDM di Kantor Pertanahan Tipe B

No	Kantor Pertanahan	Jumlah		Jumlah (orang)
		Pegawai Tetap (orang)	Pegawai Tidak Tetap (orang)	
1.	Kabupaten Ngawi	39	43	82
2.	Kabupaten Boyolali	75	44	119
3.	Kabupaten Subang	44	35	79

Sumber : Data Kantor Pertanahan Tahun 2013

Kemampuan SDM untuk menyelesaikan berkas permohonan hak atas tanah di Kabupaten Boyolali sebanyak (59.002 berkas/tahun : 119 orang) = 495 berkas/tahun/orang atau 41 berkas/bulan/orang atau 1-2 berkas/hari/orang. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Subang sebanyak (23.019 berkas/tahun : 79 orang) = 291 berkas/tahun/orang atau 24 berkas/bulan/orang atau + 1 berkas/hari/orang. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi, rata-rata kemampuan SDM dalam menyelesaikan permohonan hak atas tanah (9.320 berkas/tahun : 82 orang) = 113 berkas/tahun/orang atau 9 berkas/bulan/orang atau 1 berkas/orang/3 hari.

Tabel 8. Jumlah SDM di Kantor Pertanahan Tipe C

No	Kantor Pertanahan	Jumlah		Jumlah (orang)
		Pegawai Tetap (orang)	Pegawai Tidak Tetap (orang)	
1.	Kabupaten Ponorogo	37	43	80
2.	Kota Magelang	47	9	56
3.	Kota Cirebon	41	24	65

Sumber : Data Kantor Pertanahan Tahun 2013

Kemampuan SDM untuk menyelesaikan berkas permohonan hak atas tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo, kemampuan SDM untuk menyelesaikan berkas permohonan hak atas tanah rata-rata (20.940 berkas/tahun dikerjakan oleh 80 orang) = 261 berkas/tahun/orang atau 22 berkas/bulan/orang atau + 1 berkas/hari/orang. Di Kantor Pertanahan Kota Cirebon sebanyak (17.543 berkas/tahun : 65 orang) = 270 berkas/tahun/orang atau 22 berkas/bulan/orang atau sekitar 1 berkas/hari/orang. Di Kantor Pertanahan Kota Magelang sebanyak (6.452 berkas/tahun : 56 orang) = $\pm$ 115 berkas/tahun/orang atau $\pm$ 10 berkas/bulan/orang atau $\pm$ 1 berkas/orang/3 hari.

D. Kebutuhan Sumberdaya Manusia di Kantor Pertanahan

Kebutuhan SDM di Kantor Pertanahan, sangat tergantung dari banyaknya pekerjaan yang harus diselesaikan agar bisa mencapai standar waktu sesuai dengan peraturan yang berlaku. Standar waktu penyelesaian

pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tertuang dalam Perkaban Nomor 1 Tahun 2010. Kantor Pertanahan dalam menyelesaikan suatu permohonan pelayanan pertanahan harus berpedoman kepada standar waktu sesuai dengan peraturan tersebut. Di beberapa kantor pertanahan yang sudah mengaplikasikan KKP Desktop maupun KKP Web bahkan ada yang sudah mengaplikasikan sistem peringatan dini *(early warning system)*, agar penyelesaian pekerjaan pelayanan pertanahannya tidak melampaui batas waktu sesuai dengan lamanya waktu yang sudah ditentukan. Sistem peringatan dini ini memang sangat efektif dalam hal mengingatkan SDM yang mengelola pelayanan pertanahan sehingga tidak sampai terlambat waktu penyelesaian pelayanan.

SDM di kantor pertanahan semuanya mempunyai jabatan. Jabatan ini berkaitan dengan tugas yang harus diembannya sesuai dengan struktur organisasi yang ada. Jabatan SDM di kantor pertanahan terdiri dari 2 (dua) kelompok yaitu Kelompok Jabatan Struktural dan Kelompok Jabatan Fungsional Umum. Kelompok Jabatan Struktural adalah para pejabat yang memimpin jalannya organisasi kantor pertanahan yang meliputi Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Sub Bagian Tata Usaha, Para Kepala Seksi, Kepala Urusan, dan Para Kepala Sub Seksi yang seluruhnya berjumlah 21 pejabat struktural. Jabatan-jabatan struktural ini didasarkan pada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.4 Tahun 2006 Tentang Struktur Organisasi Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan. Kelompok Jabatan Fungsional adalah para pegawai di kantor pertanahan yang menangani pekerjaan-pekerjaan tertentu sesuai dengan jabatannya itu. Jabatan-jabatan ini didasarkan pada Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No.923/KEP-3.4.3/XI/2013 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 57/KEP-3.43/I/2013 Tentang Penetapan Jabatan Fungsional Di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Menurut peraturan ini, di Kantor pertanahan Kabupaten/Kota terdapat 13 jabatan fungsional umum di Subag TU, 12 jabatan di Seksi SPP, 3 jabatan di Seksi HTPT, 5 jabatan di Seksi PPP, 6 jabatan di Seksi PP dan PM, dan 3 jabatan di Seksi SKP.

Kebutuhan kuantitas dan kualitas SDM di kantor pertanahan lokasi penelitian sangat bervariasi, dan kebutuhan ini berbanding lurus dengan volume pekerjaan yang ada. Berdasarkan wawancara dengan para pejabat di lingkungan kantor pertanahan lokasi penelitian, kebutuhan SDM di

Subbag maupun di Seksi-Seksi tidak sama antara kantor pertanahan satu dengan lainnya meskipun tergolong kantor pertanahan dengan tipe yang sama. Data kebutuhan kuantitas SDM yang dikemukakan oleh para pejabat di kantor pertanahan dapat dilihat pada Tabel 9,10 dan 11.

Tabel 9. Kebutuhan Kuantitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe A

No	Kantor Pertanahan	Jumlah		Kekuranagan SDM (orang)
		Kebutuhan SDM (orang)	SDM Sudah Ada (orang)	
1.	Kabupaten Kediri	122	60	62
2.	Kabupaten Sragen	143	78	65
3.	Kabupaten Bogor	186	142	44

Sumber : Data Primer Juni 2014 dan Data Sekunder 2013

Dari data yang tertera pada Tabel 9 di atas, menunjukkan bahwa apabila jumlah SDM yang sudah ada dihitung berdasarkan keberadaan pegawai tetap (PNS) yang ada, maka di Kantor Pertanahan Kabupaten Kediri terdapat kekurangan SDM sebanyak 62 orang. Padahal saat in jumlah pegawai tidak tetap (PTT) sebanyak 41, sehingga masih kekurangan SDM sebanyak 21 orang. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Sragen masih kekurangan SDM sebanyak 65 orang, PTT yang ada sejumlah 25 orang, jadi masih kekurangan SDM sebanyak 40 orang. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor kekurangan SDM 44 orang, sudah ada PTT sebanyak 42 orang, sehingga masih kekurangan SDM sebanyak 2 orang.

Tabel 10. Kebutuhan Kuantitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe B

No	Kantor Pertanahan	Jumlah		Kekuranagan SDM (orang)
		Kebutuhan SDM (orang)	SDM Sudah Ada (orang)	
1.	Kabupaten Ngawi	100	39	61
2.	Kabupaten Boyolali	146	75	71
3.	Kabupaten Subang	119	44	75

Sumber : Data Primer Juni 2014 dan Data Sekunder 2013

Dengan menggunakan standar yang sama bahwa, maka di Kantor Pertanahan Kabupaten Ngawi masih kekurangan SDM sebanyak 61 orang, sudah ada PTT sebanyak 23 orang, sehingga kekurangan SDM sebanyak 38 orang. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali kekurangan SDM 71 orang, sudah ada PTT sebanyak 44 orang, kekurangan SDM sejumlah 27 orang. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Subang kekurangan SDM 75 orang, sudah ada PTT sebanyak 35 orang, kekurangan SDM sejumlah 40 orang.

Tabel 11. Kebutuhan Kuantitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe C

No	Kantor Pertanahan	Jumlah		Kekuranagan SDM (orang)
		Kebutuhan SDM (orang)	SDM Sudah Ada (orang)	
1.	Kabupaten Ponorogo	111	37	74
2.	Kota Magelang	87	47	40
3.	Kota Cirebon	79	41	38

Sumber : Data Primer Juni 2014 dan Data Sekunder 2013

Jumlah pegawai tetap (PNS) di Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo sebanyak 37 orang, jumlah PTT yang ada 44 orang, berdasarkan tabel 9 kekurangan SDM sebanyak 74 orang, sehingga sampai saat ini masih membutuhkan SDM sebanyak 30 orang. Di Kantor Pertanahan Kota Magelang jumlah PNS 47 orang, kebutuhan SDM 87 orang, kekurangan SDM 40 orang, sudah ada PTT sebanyak 9 orang sehingga masih kekurangan SDM sejumlah 31 orang. Di Kantor Pertanahan Kota Cirebon kebutuhan SDM 79 orang, sudah ada PNS 41 orang, kekurangan SDM 38 orang, sudah ada PTT sebanyak 37 orang, jadi masih kekurangan SDM 1 orang.

Dari hasil analisis data kebutuhan kuantitas SDM seperti yang telah dikemukakan di atas, dapat dikatakan bahwa tipologi kantor pertanahan yang sudah ditentukan tidak menjamin bahwa kantor pertanahan tersebut membutuhkan jumlah SDM yang sama. Jumlah kebutuhan SDM hanya ditentukan oleh volume pekerjaan yang ada di kantor pertanahan. Pemenuhan kebutuhan kuantitas SDM ini juga tergantung dari kantor pertanahan masing-masing sesuai dengan kemampuannya. Bagi kantor pertanahan yang volume pekerjaannya banyak, tentunya bisa merekrut

SDM dalam jumlah yang banyak pula. Demikian juga sebaliknya, kantor pertanahan yang sering dikatakan sebagai kantor pertanahan yang sepi atau tidak sibuk, ternyata cukup merekrut jumlah SDM yang sedikit.

Kebutuhan SDM berdasarkan kualitasnya sangat tergantung dari kebutuhan SDM berdasarkan kuantitasnya. Untuk menilai kualitas SDM dilakukan dengan kebutuhan masing-masing seksi di kantor pertanahan berdasarkan tupoksinya. Pendekatan yang dilakukan untuk memenuhi kualitas SDM ini adalah berdasarkan jenis pendidikan akhir yang dimiliki oleh SDM tersebut, meskipun masih dijumpai pula ketidakcocokan antara latar belakang pendidikan SDM dengan jabatan yang melekat. Memperhatikan kondisi ini agar pekerjaan atau kegiatan kantor pertanahan tetap bisa berjalan, meskipun latar pendidikannya tidak sesuai dengan jenis pekerjaan yang harus dijalankan, tetap SDM tersebut ditempatkan sesuai dengan kebutuhan kantor pertanahan masing-masing. Kekurangan kebutuhan SDM berdasarkan kualifikasi yang pendekatannya melalui latar belakang pendidikan SDM, secara terperinci dapat dilihat pada Tabel 12,13, dan 14 sebagai berikut.

Tabel 12. Kebutuhan Kualitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe A

No	Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota	Jumlah Kekurangan SDM (Orang)	Kualifikasi SDM Dibutuhkan (Orang-Pendidikan)
1	2	3	4
1.	Kabupaten Kediri :		
	- Subag Tata Usaha	19	19 Org.SLTA (SMA/SMEA)
	- Seksi SPP	4	4 Org.D1-STPN
	- Seksi HTPT	22	2 Org.D1-STPN, 20 Org.S1
	- Seksi PPP	5	3 Org.SMA, 2 Org.D4-STPN
	- Seksi PPPM	7	3 Org.SMA, 4 Org.D4-STPN
	- Seksi SKP	5	5 Org.S1
	Total	62	
2.	Kabupaten Sragen :		
	- Subag Tata Usaha	21	2 Org.SMEA, 8 Org.D1 STPN, 3 Org.D4-STPN, 8 Org.S1
	- Seksi SPP	15	3 Org.SMA, 7 Org.D1, 5 Org. D4-STPN
	- Seksi HTPT	14	6 Org.SMA, 3 Org.D4 STPN, 5 Org.S1

1	2	3	4
2.	- Seksi PPP	5	2 Org.SMA, 3 Org.D4-STPN
	- Seksi PPPM	6	1 Org.SMA, 1 Org.D4-STPN, 4 Org. S1
	- Seksi SKP	4	4 Org.S1-Hukum/D4-STPN
	Total	65	
3.	Kabupaten Bogor :		
	- Subag Tata Usaha	5	5 Org.S1
	- Seksi SPP	10	1 Org.SMA, 8 Org. D1-STPN, 1 Org. D4-STPN
	- Seksi HTPT	18	2 Org.SMA, 8 Org.D4-STPN, 8 Org.S1
	- Seksi PPP	3	1 Org.SMA, 2 Org.D4-STPN
	- Seksi PPPM	3	3 Org.D4-STPN
	- Seksi SKP	5	5 Org.S1-Hukum
	Total	44	

Sumber : Data Primer 2014

Dari Tabel 12 dapat dilihat bahwa kekurangan SDM di kantor-kantor pertanahan tipe A berbeda-beda baik kuantitas maupun kualitasnya. Hal ini disebabkan meskipun pada tipe kantor pertanahan yang sama kesibukannya berbeda-beda. Oleh karenanya tidak bisa distandarisasi secara pasti bahwa kantor pertanahan tipe A kuantitas kebutuhan SDM nya berapa dan kualitasnya seperti apa.

Tabel 13. Kebutuhan Kualitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe B

No	Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota	Jumlah Kekurangan SDM (Orang)	Kualifikasi SDM Dibutuhkan (Orang-Pendidikan)
1	2	3	4
1.	Kabupaten Ngawi :		
	- Subag Tata Usaha	17	1 Org.SMA, 4 Org.SMA/D1, 12 Org.D3/S1
	- Seksi SPP	10	1 Org.SMA, 4 Org.D1, 5 Org.D4/S1
	- Seksi HTPT	16	5 Org.SMA, 2 Org.D1, 1 Org.D3, 8 Org.D4/S1
	- Seksi PPP	7	3 Org.SMA, 4 Org.D3

	- Seksi PPPM - Seksi SKP	6 5	2 Org.D1, 4 Org.S1 2 Org.SMA, 3 Org.S1
	Total	61	
1.	2	3	4
2.	Kabupaten Boyolali : - Subag Tata Usaha - Seksi SPP - Seksi HTPT - Seksi PPP - Seksi PPPM - Seksi SKP	 13 24 21 6 4 3	 4 Org.SMA, 9 Org.D4/S1 20 Org.D1/D3, 4 Org.S1 16 Org.SMA, 5 Org.S1 5 Org.SMA, 1 Org.S1 2 Org.D3, 2 Org.S1 3 Org.S1
	Total	71	
3.	Kabupaten Subang : - Subag Tata Usaha - Seksi SPP - Seksi HTPT - Seksi PPP - Seksi PPPM - Seksi SKP	 16 17 22 6 6 8	 Tidak ada data kualifikasi Tidak ada data kualifikasi Tidak ada data kualifikasi Tidak ada data kualifikasi Tidak ada data kualifikasi Tidak ada data kualifikasi
	Total	75	

Sumber : Data Primer 2014

Seperti halnya yang terjadi di kantor pertanahan tipe A, di kantor pertanahan tipe B juga kuantitas dan kualitas SDM nya variatif sekali. Hal ini disebabkan karena jenis dan volume pekerjaan di masing-masing kantor pertanahan tidak sama. Kegiatan atau pekerjaan di kantor pertanahan tidak hanya melakukan pelayanan seperti yang tercantum dalam Perkaban Nomor 1 Tahun 2010 saja tetapi kadang-kadang terdapat kegiatan yang terkait dengan pertanahan yang tidak termasuk dalam kegiatan rutin tetapi kegiatan yang dilakukan atas kerjasama dengan pihak-pihak lain seperti dengan Pemerintah Daerah yang menggunakan dana APBD.

Tabel 14. Kebutuhan Kualitas SDM di Kantor Pertanahan Tipe C

No	Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota	Jumlah Kekurangan SDM (Orang)	Kualifikasi SDM Dibutuhkan (Orang-Pendidikan)
1	2	3	4
1.	Kabupaten Ponorogo :		
	- Subag Tata Usaha	18	6 Org.SMA, 2 Org.D1, 2 Org.D3, 8 Org.D4/S1
	- Seksi SPP	22	4 Org.SMA, 18 Org.D1
1	2	3	4
	- Seksi HTPT	16	12 Org.SMA, 4 Org.S1
	- Seksi PPP	7	2 Org.SMA, 4 Org.S1
	- Seksi PPPM	7	Tidak ada kualifikasi
	- Seksi SKP	4	2 Org.SMA, 2 Org.S1
	Total	74	
2.	Kota Magelang :		
	- Subag Tata Usaha	9	5 Org.D3, 4 Org.D4/S1
	- Seksi SPP	12	1 Org.SMA, 5 Org.D1, 2 Org.D3, 1 Org.D4, 3 Org.S1,
	- Seksi HTPT	6	6 Org.SMA
	- Seksi PPP	4	1 Org.D1, 3 Org.D3
	- Seksi PPPM	7	4 Org.SMA, 3 Org.D4
	- Seksi SKP	2	Tidak ada kualifikasi
	Total	40	
3.	Kota Cirebon :		
	- Subag Tata Usaha	8	Tidak ada kualifikasi
	- Seksi SPP	5	2 Org.SMA, 1 Org.D1 2 Org.S1
	- Seksi HTPT	11	5 Org.SMA, 6 Org.D4/S1
	- Seksi PPP	5	Tidak ada kualifikasi
	- Seksi PPPM	6	Tidak ada kualifikasi
	- Seksi SKP	3	Tidak ada kualifikasi
	Total	38	

Sumber : Data Primer 2014

Demikian pula apabila dicermati data yang tercantum pada Tabel 14, menunjukkan bahwa variasi kebutuhan kekurangan SDM ini tampak berbanding lurus dengan kegiatan kantor pertanahan. Sesuai dengan

ketentuan yang sudah ditetapkan, Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo termasuk salah satu kantor pertanahan tipe C. Dari hasil penelitian, sebetulnya Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo tidak cocok ditetapkan sebagai kantor pertanahan tipe C. Seharusnya kalau dilihat dari volume kegiatannya, kantor ini bisa dikategorikan sebagai kantor pertanahan tipe A.

Penutup

A. Kesimpulan

1. Sumberdaya Manusia (SDM) di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota meskipun pada tipe kantor yang sama berbeda-beda jumlah kebutuhan dan kualitasnya, tergantung dari volume pekerjaan yang ada.
2. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota masih kekurangan SDM baik dari kuantitas maupun kualitasnya untuk bisa menyelesaikan semua pekerjaan tepat pada waktunya sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan.
3. SDM di kantor pertanahan tidak harus berstatus Pegawai Negeri Sipil (PNS), tetapi bisa juga berasal dari pegawai tidak tetap (PTT) yang pengadaanya disesesuaikan dengan ketentuan yang berlaku.
4. Untuk menyelesaikan pekerjaan dengan kekurangan SDM ini, upaya yang sudah dilakukan oleh kantor pertanahan adalah dengan cara menambah jam kerja dengan sistem kerja lembur.
5. Kemampuan merekrut jumlah dan kualitas SDM oleh kantor pertanahan, sangat tergantung dari kemampuan pendanaan kantor pertanahan bersangkutan, semakin sibuk kantor pertanahan semakin banyak jumlah SDM yang bisa direkrut.

B. Saran

1. Perlu dilakukan rekrutmen PTT untuk bisa menambah jumlah dan kualitas SDM yang dibutuhkan kantor pertanahan.

2. Penambahan SDM dari PTT ini hendaknya disesuaikan dengan latar belakang pendidikan yang sesuai dengan jenis pekerjaan yang ada.
3. Perlu optimalisasi kerja SDM yang ada sehingga bisa menaikan kemampuan rata-rata penyelesaian pekerjaan dan bisa mengurangi kebutuhan kekurangan SDM terlebih dalam hal pendanaannya.
4. Perlu melakukan peningkatan teknis maupun non teknis SDM secara berkala sehingga SDM di kantor pertanahan selalu mengikuti perkembangan tata cara kerja baru, teknologi baru, maupun faktor non teknis lainnya dalam penyelesaian pekerjaan.
5. Perlu ditinjau kembali penentuan tipologi kantor pertanahan dalam kaitannya dengan kebutuhan SDM, karena kebutuhan SDM di kantor pertanahan yang lebih tinggi tipenya tidak menjamin bahwa volume pekerjaannya lebih banyak sehingga membutuhkan SDM yang lebih banyak pula.

Daftar Pustaka

Ambar Teguh Sulistiyani & Rosidah. *Manajemen Sumberdaya Manusia: Konsep, Teori dan Pengembangan Dalam Konteks Organisasi Publik*. 2003. Graha Ilmu, Yogyakarta

H. Hadari Nawawi. 2000. Manajemen Sumberdaya Manusia Untuk Bisnis Yang Kompetitif, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Hesel Nogi S. Tangkilisan. 2003. Manajemen Sumberdaya Manusia Birokrasi Publik, Kerjasama Yayasan Pembaruan Administrasi Publik & Lukman Offset, Yogyakarta

M. Manullang. 2000. *Dasar-Dasar Manajemen*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

MC Maryati. 2008. *Manajemen Perkantoran Efektif*, Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, Yogyakarta

Sondang Siagian. 2000. *Manajemen Abad 21*, Bumi Aksara, Jakarta

_____. 2003. *Manajemen Sumberdaya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta

Sugiyono. 2003. *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung

Suratno, dalam http://sulut.kemenag.go.id/file/file/kepegawaian/aunw1341283316.pdf

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Keputusan Men PAN Nomor: KEP/75/M.PAN/7/2004 Tanggal 23 Juli 2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi Pegawai Negeri Sipil

Keputusan Kepala BPN-RI Nomor 923/KEP-3.4.3/XI/2013 Tanggal 22 November 2013 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala BPN-RI Nomor 57/KEP-3.43/I/2013 Tanggal 28 Januari 2013 tentang Penetapan Jabatan Fungsional di Lingkungan BPN-RI

Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pola Jenjang Karier Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan BPN-RI

Peraturan Kepala BPN-RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan BPN-RI

BAGIAN II

HUBUNGAN KEAGRARIAAN

PEMAKNAAN HAK MENGUASAI NEGARA OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

(Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/ PUUX/ 2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010)

Tody Sasmitha
Haryo Budhiawan
Sukayadi

Prakata

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat segala rahmat dan karunia-Nya, laporan penelitian yang berjudul **"Pemaknaan Hak Menguasai Negara oleh Mahkamah Konstitusi (Kajian terhadap Putusan MK No. 35/PUU-X/2012; Putusan MK No. 50/PUUX/ 2012; dan Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010)"** dapat selesai tepat pada waktunya. Penelitian yang disampaikan dalam laporan ini diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, melalui Lembaga Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat.

Penulis menyadari bahwa dalam pembuatan laporan penelitian ini masih jauh dari sempurna, akan tetapi kami berharap agar karya ilmiah ini dapat bermanfaat bagi pengembangan Ilmu Hukum Agraria.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Dr. Olan Sitorus, S.H, MS selaku Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional;
2. Bapak Dr. Sutaryono, M.Si. selaku Ketua I Penelitian Sistematis STPN;
3. Bapak Ahmad Nashih Luthfi, S.S., M.A. selaku Ketua II Penelitian Sistematis STPN;
4. Bapak Prof. Achmad Sodiki dan Ibu Sandra Moniaga selaku Responden;
5. Bapak Yance Arizona dan Bapak Andiko selaku Narasumber;
6. Rekan-rekan LSM selaku Narasumber dalam FGD "Penyusunan Prolegnas Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam"
7. Rekan-rekan Panitia Penelitian Sistematis Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Dengan segala kerendahan hati kami mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran proses penelitian dan penyusunan laporan akhir penelitian ini. Akhir kata penulis menyadari bahwa laporan akhir penelitian ini jauh dari sempurna, saran dan masukan terhadap laporan ini sangat penulis harapkan.

Yogyakarta, 30 Juni 2014

Penulis

Intisari

Pasal 33 UUD 1945 merupakan dasar utama kewenangan negara untuk menguasai tanah, air berserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sebagai turunannya, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria beserta legislasi sektoral lainnya juga turut mengatur dan memperkokoh Hak Menguasai Negara (HMN) tersebut. Ditengah konflik antar norma diantara legislasi di bidang sumber daya alam ini, diperlukan kontrol yang baik untuk memastikan agar undang-undang sektoral tetap berpegang teguh pada semangat Pasal 33 UUD 1945. Dalam hal ini peran Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi signifikan untuk dipelajari, terutama dalam kaitannya dengan dasar-dasar pertimbangan MK dalam menafsirkan HMN; dan pandangan serta preferensi MK terhadap relasi negara, rakyat dan korporasi dalam peta penguasaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan pendekatan sosio-legal. Dengan pendekatan tersebut, HMN tidak hanya dilihat dalam bentuknya sebagai konsep normatif yang diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 dan UU Pokok Agraria semata, melainkan juga sebagai konsep kognitif yang berkembang seiring dengan transformasi pandangan politik dan situasi sosial-kebangsaan Indonesia. Metode ini dipilih mengingat HMN merupakan wacana yang multi-wajah. Meskipun sebagian besar keadaan yang melatarbelakangi HMN dimuat dalam peraturan hukum, pada kenyataannya HMN tersebut dimaknai dalam konteks yang berbeda-beda pada setiap rezim yang pernah berkuasa di Indonesia. Oleh karena itu kajian interdisipliner dalam aras sosio-legal ini menjadi penting untuk mengurai dan menganalisis kompleksitas permasalahan.

Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN) di setiap rezim kekuasaan yang pernah ada di Indonesia dimaknai secara berbeda, bahkan

bertolak belakang dalam semangat dan tujuan. Namun demikian, dalam hubungannya dengan penguasaan tanah dan sumber daya alam, Rezim Kolonial, Rezim Orde Lama, dan Rezim Orde Baru menempatkan negara pada posisi yang hampir sama yaitu sebagai sebagai penguasa tertinggi atas tanah dan sumber daya alam. MK yang hadir mewakili semangat jaman reformasi berupaya mengubah tatanan tersebut dengan menempatkan negara bukan sebagai pemilik atas tanah dan sumber daya alam, melainkan sebagai pengatur dan pengawas penguasaan tanah dan sumber daya alam. MK memandang bahwa HMN lebih merupakan hak publik dibandingkan dengan hak privat sebagaimana hak-hak atas tanah perseorangan dan kolektif.

Kata Kunci: Mahkamah Konstitusi; Pasal 33 UUD 1945; Hak Menguasai Negara; Kebijakan Agraria; Penguasaan Tanah dan Sumber Daya Alam.

Pendahuluan

A. Latar Belakang

Pergulatan mengenai kajian agraria dan sumber daya alam tidak hanya dapat ditemui dalam diskursus akademik, melainkan juga pada ruang-ruang pengadilan dimana hukum dipertemukan pada realitas sosialnya. Diskursus yang terjadi di ruang pengadilan sendiri dapat dibedakan menjadi sengketa yang diperiksa pada peradilan umum, dan perkara pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*). Sebelum berlakunya UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, wewenang untuk melakukan uji materi hanya berada pada Mahkamah Agung. Wewenangnya pun terbatas pada pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Namun sejak terbentuk Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Selanjutnya disebut MK) pada tahun 2003, uji materi peraturan perundang-undangan, terutamanya undang-undang terhadap UUD 1945, menjadi salah satu sejarah penting dalam upaya penegakan dan penyelenggaraan hukum di negeri ini.

Salah satu bidang yang produk legislasinya kerap dimohonkan pengujian adalah bidang agraria dan sumber daya alam. Sejak didirikan pada tahun 2003, setidaknya terdapat 11 perkara pengujian undang-undang yang berkaitan dengan persoalan agraria dan sumber daya alam yang telah diperiksa dan diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi MK. Isu konstitusionalitas yang cukup mengemuka dalam pengujian undang-undang yang berkaitan dengan agraria dan sumber daya alam salah satunya mengenai konsep Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN).

Hak negara untuk menguasai bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya diamanatkan oleh UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3). Menjadi persoalan ketika muncul penafsiran yang berbeda diantara pemerintah dan masyarakat mengenai konsep menguasai oleh negara (*the state's right of disposal*). Konstitusi sendiri tidak memberikan pengertian yang tegas bagaimana HMN tersebut harus dipahami. Konstitusi hanya memberikan batasan bahwa penguasaan oleh negara ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun apakah melalui hak tersebut negara menjadi pemilik tunggal atas bumi, air dan kekayaan Indonesia? Apakah dengan adanya hak penguasaan tersebut, hak-hak lain yang telah ada sebelum negara terbentuk menjadi subordinasi dari HMN? Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi perdebatan panjang antara negara, korporasi dan masyarakat.

Peran negara dalam penguasaan sumber daya alam semakin luas dan berkembang pasca reformasi 1998. Jika sebelumnya produk legislasi memberi peran bagi negara dalam pengaturan pemanfaatan sumber daya alam dan hubungan hukum yang terjadi dalam pemanfaatan tersebut, maka setelah reformasi peran negara tidak hanya mengatur melainkan juga mengurus, mengelola dan mengawasi pemanfaatan sumber daya alam.[1] Tidak heran jika undang-undang yang paling banyak diajukan untuk diuji materi adalah undang-undang di bidang sumber daya alam yang lahir pasca reformasi.

Dari sekian banyak undang-undang yang telah diajukan pengujian ke MK, penelitian ini meletakkan fokus kajian pada pengujian undang-undang yang diputus MK dalam rentang waktu 5 tahun terakhir. Putusan-putusan tersebut antara lain:

1. Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian UU No. Tahun 1999 tentang Kehutanan;
2. Putusan MK No. 50/PUU-X/2012 tentang pengujian UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum;
3. Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

[1]Maria S.W. Sumardjono, 2014, *Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil atas Sumber Daya Alam*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Hlm. 2.

Sejumlah perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 tersebut tidak hanya menunjukkan perbedaan penafsiran dalam implementasi undang-undang di bidang agraria dan sumber daya alam saja, melainkan juga menunjukkan adanya perbedaan paradigma konstitusionalitas dalam menafsirkan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945. Maka dalam perjalanannya konflik agraria dan sumber daya alam perlu juga dikaji dalam konteksnya sebagai konflik antar norma dengan konstitusionalitas sebagai kerangkanya.

Perbedaan paradigma tersebut, dalam catatan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), menyebabkan setidaknya 106 konflik agraria terjadi di Indonesia pada tahun 2010. Sementara pada tahun 2011 konflik agraria mengalami peningkatan menjadi 163 kasus, dimana 97 kasus terjadi pada sektor perkebunan, 36 kasus di sektor kehutanan, 21 kasus di sektor infrastruktur, 8 kasus di sektor pertambangan, dan 1 kasus di wilayah tambak atau pesisir. Konflik tersebut melibatkan 69.975 kepala keluarga dengan luas area konflik mencapai 472.048,44 hektar.[2]

Mengutip data Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pansus Agraria dan Sumber Daya Alam Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD) menyampaikan bahwa hingga tahun 2012 terdapat total 7.491 kasus sengketa agraria, dan yang diselesaikan baru mencapai 1.778 kasus.[3] Berbagai konflik agraria yang tercatat tersebut hanya merupakan puncak gunung es dari ribuan konflik lainnya yang tidak terdata oleh BPN maupun organisasi masyarakat sipil.

Berkaitan dengan fenomena *judicial review* terhadap berbagai legislasi di bidang agraria dan sumber daya alam, peran dan kontribusi MK sebagai penjaga konstitusi (*Guardian of Constitution*) sekaligus penafsir tertinggi atas konstitusi (*The Sole Interpreter of Constitution*) menjadi strategis untuk dikaji. Kajian ini meletakkan fokusnya pada perspektif dan kecenderungan MK dalam memaknai konsep HMN, konsep sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan hak-hak konstitusional warga negara dalam memperoleh alokasi yang adil atas sumber daya alam. Perspektif dan kecenderungan tersebut akan dilihat dari berbagai putusan MK atas permohonan pembatalan sejumlah undang-undang yang berkaitan dengan agraria dan sumber daya alam.

---

[2]Kompas.com, 2013, *2011 Tahun Perampasan Tanah*, Kompas.com., diakses tanggal 5 April 2013.

[3]Dzikry Subhanie, 2013, *DPD Bentuk Komnas Ad-hoc Penyelesaian Konflik Agraria*, artikel dalam *Jurnalparlemen.com* diakses tanggal 5 April 2013.

B. Permasalahan

Penelitian ini bersandar pada dua permasalahan utama yang ditemukan dalam pemaknaan Hak Menguasai Negara (HMN), terutama pemaknaan yang muncul dalam perkara pengujian undang-undang oleh MK. Permasalahan tersebut antara lain:

1. HMN sejatinya telah dikenal sejak jaman kolonial dan terus melekat pada negara hingga saat ini. Oleh karena itu, untuk dapat melakukan kajian yang utuh terhadap pemaknaan HMN oleh MK, perlu diperiksa lebih jauh transformasi pemaknaan HMN yang terjadi selama Indonesia menjalankan proses bernegara. Disamping juga perlu dilihat seberapa besar kondisi sosial, politik dan pandangan bernegara pada setiap rezim kekuasaan memengaruhi pemaknaan terhadap HMN.
2. Pasal 33 UUD 1945 merupakan dasar utama kewenangan negara untuk menguasai tanah, air berserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Sebagai turunannya, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Agraria beserta legislasi sektoral lainnya juga turut mengatur dan memperkokoh HMN tersebut. Ditengah konflik antar norma diantara legislasi di bidang sumber daya alam ini, diperlukan kontrol yang baik untuk memastikan agar undang-undang sektoral tetap berpegang teguh pada semangat Pasal 33 UUD 1945. Dalam hal ini peran MK menjadi signifikan untuk dipelajari, terutama dalam kaitannya dengan dasar-dasar pertimbangan MK dalam menafsirkan HMN; dan pandangan serta preferensi MK terhadap relasi negara, rakyat dan korporasi dalam peta penguasaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia.

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjawab beberapa isu konseptual sebagai berikut:

1. Pemaknaan Hak Menguasai Negara (HMN) sejak Masa Kolonial hingga Pasca Reformasi; dan

2. Pandangan serta Dasar Pertimbangan MK dalam memaknai Hak Menguasai Negara (HMN) dan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

D. Luaran Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan luaran penelitian berupa:

1. Peta perspektif dan kecenderungan Mahkamah Konstitusi terkait dengan persoalan agraria dan sumber daya alam;
2. Rekomendasi bagi upaya harmonisasi UU No 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan legislasi lintas sektor lainnya.

E. Tinjauan Pustaka

Disamping Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya, MK merupakan salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehaki man yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.[4] Perbedaan keduanya terletak pada materi legislasi yang diujinya dan batasan norma yang menjadi pedoman pengujiannya.

Dipandang dari karakter kelembagaannya, MK melakukan uji materi dalam kapasitasnya sebagai *Court of Law* sedangkan Mahkamah Agung sebagai *Court of Justice*. MK difungsikan untuk menjaga konstitusionalitas seluruh undang-undang sebagai produk hukum yang mengikat umum (*general and abstract norms*), sedangkan yang Mahkamah Agung bekerja untuk mewujudkan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia dan badan-badan hukum di dalam sistem hukum Indonesia.[5] Kedua lembaga ini memiliki wewenang untuk melakukan uji materi atas jenis peraturan perundang-undangan tertentu, dimana Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang, sedangkan MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu Mahkamah Agung dikatakan

[4]Pasal 1 Angka 1 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

[5]Jimly Ashidiqie, 2005, Konstitusional dan Konstitusionalisme, Konstitusi Press. Jakarta, Hlm. 192.

melakukan pengujian legalitas berdasarkan undang-undang, sedangkan MK melakukan pengujian konstitusionalitas berdasarkan UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 10 UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, MK memiliki 4 wewenang, antara lain:

a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
c. memutus pembubaran partai politik; dan
d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Berkaitan dengan wewenang MK untuk melakukan uji materi undang-undang terhadap UUD 1945 (*judicial review*), beberapa pemikiran hukum tata negara menyamakan antara hak uji (*toetsingrecht*) dengan judicial review, sehingga mengaburkan wewenang pengujian yang dimiliki oleh lembaga peradilan dan lembaga legislatif atau eksekutif. Sebenarnya terdapat perbedaan antara *toetsingrecht* dengan *judicial review*. Hubungan keduanya dapat digambarkan sebagai hubungan antara genus dan spesies, dimana *toetsingrecht* sebagai konsep umum dan *judicial review* sebagai konsep khusus. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa terdapat hak uji lain disamping *judicial review*. Menurut Jimly Asshiddiqqie, *toetsingrecht* atau hak untuk menguji dapat pula diberikan kepada lembaga parlemen sebagai legislator. Sehingga proses pengujian tersebut lebih tepat disebut sebagai *legislative review*. Demikian pula jika *toetsingrecht* diberikan kepada pemerintah, maka pengujian semacam itu disebut sebagai *executive review*, bukan *judicial review* ataupun *legislative review*.[6]

Sesuai dengan semangat dibentuknya MK sebagai *Guardian of Constitution*, maka yang menjadi dasar bagi seseorang dapat mengajukan permohonan uji materi undang-undang terhadap UUD 1945 adalah adanya hak dan/ atau kewenangan konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang. Berdasarkan penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK *"yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945*". Sedangkan wewenang konstitusional berkaitan

[6]Jimly Asshiddiqqie, 2006, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Konstitusi Press, Jakarta, Hlm. 2

dengan kewenangan yang diatur dalam UUD 1945.[7] Pasca perubahan UUD 1945, banyak ketentuan mengenai HAM yang ditambahkan ke dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XA dari Pasal 28A hingga Pasal 28J Perubahan Kedua UUD 1945. Hak-hak konstitusional antara lain: hak untuk hidup; hak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya; hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; dan banyak hak lain yang diatur dalam UUD 1945.

Salah satu pemicu konflik antar norma di bidang agraria dan sumber daya alam adalah terlanggarnya hak konstitusional warga negara sebagai akibat tumbuh suburnya legislasi sektoral di bidang sumber daya alam di Indonesia yang mengingkari karakteristik dan relasi penguasaan tanah yang nyata tumbuh di masyarakat. Berbagai legislasi tersebut hanya sekedar mendorong formalitas penguasaan yang pada akhirnya bermuara pada keuntungan pemilik modal. Sesungguhnya hal inilah yang menjadi tantangan terbesar bagi usaha reforma agraria yang diamanatkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA), dan tidak banyak negara yang berhasil melakukannya:

> *The emphasis on understanding humankind to land relationships and the mission to provide tenure security are tried and tested in all regions of the globe in various circumstances to improve poverty and living conditions. However, these activities have delivered a relatively low success rate thus far.*[8]

Oleh karena itu pemerintah dan pembentuk undang-undang perlu menyadari bahwa pengaturan soal tanah bukan hanya persoalan teknis distribusi dan *tenure security* semata, melainkan juga persoalan ikatan kultural antara manusia dan penciptanya. Hal ini sebenarnya telah mampu dibaca oleh UUPA yang menegaskan landasan bagi hukum agraria di Indonesia adalah hukum adat. Hanya saja, semangat tersebut tidak diikuti oleh peraturan sektoral lainnya dan implementasi UUPA sendiri.

---

[7]Mahkamah Konstitusi, 2010, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Hlm. 112.

[8]Kate Dalrymple, Jude Wallace, And Ian Williamson, 2004, *Land Policy and Tenure in Southeast Asia, 1995 – 2005*, disampaikan dalam *3rd Regional FIG Conference, Jakarta, Indonesia, 3-7 October 2004*, hlm. 6.

Metode Penelitian

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode sosio-legal dengan studi tekstual sebagai pilihan metode analisis yang utama. Studi sosio legal merupakan studi hukum, yang dalam upayanya untuk memahami permasalahan hukum di masyarakat, menggunakan bantuan dari kajian-kajian ilmu sosial seperti sejarah, budaya, sosiologi, politik dan ekonomi.

Melalui metode sosio-legal ini, HMN tidak hanya dilihat dalam bentuknya sebagai konsep normatif yang diatur dalam Pasal 33 UUD 1945 dan UU Pokok Agraria semata, melainkan juga sebagai konsep kognitif yang berkembang seiring dengan transformasi pandangan politik dan situasi sosial-kebangsaan Indonesia. Metode ini dipilih mengingat HMN merupakan wacana yang multi-wajah. Meskipun sebagian besar keadaan yang melatarbelakangi HMN dimuat dalam peraturan hukum, pada kenyataannya HMN tersebut dimaknai dalam konteks yang berbeda-beda pada setiap rezim yang pernah berkuasa di Indonesia. Oleh karena itu kajian interdisipliner dalam aras sosio-legal ini menjadi penting untuk mengurai dan menganalisis kompleksitas permasalahan.

B. Bahan Penelitian dan Cara Perolehan Bahan Penelitian

1. Penelitian Kepustakaan

Penelitian ini menggunakan pendekatan tekstual (kepustakaan) sebagai pendekatan yang dominan. Kajian dilakukan melalui identifikasi dan analisis putusan-putusan MK yang berkaitan dengan persoalan agraria dan sumber daya alam. Putusan MK tersebut dipilih berdasarkan pertimbangan dan pemaknaan yang diberikan MK, baik eksplisit maupun implisit, terhadap HMN.

Disamping itu, kajian ini juga membaca dan menganalisis teks-teks normatif (Bahan Hukum Primer) dan data sekunder lainnya (bahan hukum sekunder dan bahan non hukum) yang dilakukan melalui penelusuran bahan kepustakaan, kajian terhadap asas hukum, sistem hukum, sejarah hukum dan keserasian antar hukum positif.[9] Penelitian kepustakaan juga dilakukan untuk menemukan landasan teoritis, historis dan filosofis dari konsep HMN. Selengkapnya, data yang digunakan dalam pendekatan tekstual (kepustakaan) ini antara lain:

1) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat, antara lain:
   a) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;
   b) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
   c) UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum
   d) UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
   e) Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 (Uji Materi UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan);
   f) Putusan MK No. 50/PUU-X/2012 tentang pengujian UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum
   g) Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap UUD 1945

[9]Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, Hlm. 15.

2) Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan hukum yang yang memberi petunjuk dan menjelaskan bahan hukum primer, antara lain:
   a) Risalah sidang BPUPKI, khususnya mengenai penyusunan konsep keadilan sosial dan Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945;
   b) Buku-buku tentang hukum Agraria dan Sumber Daya Alam;
   c) Buku-buku tentang *judicial review* dan hukum acara;
   d) Risalah Sidang MK;
   e) Bahan-bahan kepustakaan yang berasal dari thesis, disertasi, laporan penelitian, jurnal, surat kabar, kertas kerja, serta publikasi lainnya.

3) Bahan Non-Hukum
   a) Buku-buku tentang Konsep Pancasila dan Keadilan Sosial;
   b) Buku-buku tentang sejarah kolonialisme di Indonesia;
   c) Buku-buku tentang sejarah dan politik agraria di Indonesia;

2. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data pendukung yang memperkaya dan memperkuat analisis dari kajian tekstual.

1) Jenis Data

   Jenis data yang diperoleh dari penelitian lapangan ini adalah data primer yang tidak mengikat yaitu data yang diperoleh langsung dari keterangan dan pendapat narasumber. Tidak menutup kemungkinan juga diperoleh data sekunder dalam penelitian lapangan ini.

2) Lokasi Penelitian

   Penelitian lapangan dilakukan di beberapa tempat yaitu: Kantor Komisi Nasional Hak Asasi Manusia; Kantor Epistema Institute dan Kantor HuMA, Jakarta. Selain itu, dalam rangka pengumpulan data primer, atas undangan Epistema Institute, Peneliti berkesempatan hadir dalam *Focussed Group Discussion* (FGD) di Hotel Royal Kuningan, Jakarta, yang bertema "Penyusunan Prolegnas Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam".

3) Subjek Penelitian

Subyek penelitian dalam penelitian lapangan ini adalah responden dan narasumber. Responden adalah subyek penelitian yang terlibat langsung dalam permasalahan penelitian, sedangkan narasumber merupakan subyek yang tidak terlibat secara langsung dalam permasalahan pada penelitian ini, namun memiliki pengetahuan atau keahlian yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Responden dalam penelitian ini antara lain:

a) Prof. Achmad Sodiki, Mantan Hakim MK RI, yang ketika masih aktif menjabat, beliau termasuk salah satu dari majelis hakim MK yang memeriksa dan memutus perkara-perkara uji materi terhadap UU Kehutanan, UU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, dan UU Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil;
b) Ibu Sandra Yati Moniaga, yang merupakan salah satu dari pihak pemohon (bertindak selaku perwakilan ELSAM) dalam perkara No. 50/PUU-X/2012 tentang pengujian UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum;

Untuk memperkaya perspektif pembahasan dalam penelitian ini, dilakukan juga wawancara dengan narasumber yang terdiri dari:

a) Yance Arizona, Peneliti pada Epistema Institute;
b) Andiko, Direktur Eksekutif HuMA;
c) Aktivis Organisasi Non-Pemerintah yang hadir dalam FGD "Penyusunan Prolegnas Reforma Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam"[10]

4) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara dengan narasumber. Meskipun dalam pelaksanaannya menggunakan pedoman wawancara, peneliti tidak sepenuhnya terikat pada aturan dan pedoman wawancara yang telah disiapkan, sehingga

[10]Wawancara tidak dilakukan secara langsung, melainkan dengan cara menyimpulkan pokok-pokok pikiran para narasumber yang tertuang dalam FGD tersebut

dimungkinkan untuk dilakukan pengembangan pertanyaan lebih lanjut untuk menggali data secara mendalam sepanjang berkaitan dengan hal-hal yang diteliti.[11]

Selain itu digunakan juga teknik pengumpulan data melalui FGD, sebagaimana telah dijelaskan pada sub-bab sebelumnya.

5) Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan yaitu berupa pedoman wawancara. Pedoman wawancara merupakan daftar yang memuat daftar pokok-pokok pertanyaan yang diajukan kepada responden dan narasumber mengenai dasar pertimbangan, proses penentuan dan implikasi dari putusan-putusan MK yang berkaitan dengan persoalan agraria dan sumber daya alam.

C. Analisis Hasil Penelitian

Data yang terkumpul dari hasil penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan diklasifikasikan dalam tiga kelompok. Pertama adalah data mengenai putusan MK terhadap uji materi tiga undang-undang yang menjadi obyek penelitian ini; Kedua, data yang berkaitan dengan transformasi pemaknaan Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN) dari jaman kolonial hingga pasca reformasi; dan ketiga adalah kelompok data pendukung. Selanjutnya, data yang terkumpul dianalisis secara kualitatif dan disajikan dalam laporan hasil penelitian yang deskriptif analitis. Bersifat deskriptif karena hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan gambaran yang utuh dan sistematis mengenai:

1. Tranformasi pemaknaan HMN sejak Masa Kolonial hingga Pasca-Reformasi;
2. Pemaknaan HMN oleh MK.

Bersifat analitis karena dilakukan suatu analisis terhadap berbagai aspek hukum tersebut untuk menjawab berbagai permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya. Analisis dilakukan pada sejumlah putusan MK atas

[11] *Ibid*, Hlm. 96.

perkara pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Pembahasan yang dihasilkan bersumber dari analisis isi (*content analysis)* terhadap argumentasi dan pertimbangan hakim MK dalam putusan-putusannya tersebut.

***

Pembahasan

A. Transformasi Pemaknaan Hak Menguasai Negara (HMN) sejak Masa Kolonial hingga Pasca Reformasi

1. Masa Kolonial

Sebenarnya cukup banyak kebijakan agraria yang dikeluarkan pada masa pemerintahan kolonial, *Domein Verklaring* mungkin dapat dikatakan sebagai salah satu peraturan tentang agraria yang monumental pada masa tersebut karena memuat pernyataan penguasaan sepihak oleh pemerintah kolonial Belanda atas tanah-tanah di wilayah koloninya.[12]. Pernyataan ini pada prinsipnya menegaskan bahwa negara (pemerintah kolonial) memiliki hak untuk menguasai tanah-tanah yang padanya tidak melekat hak-hak penguasaan individual ((*alle grond, waarop niet door anderen recht van eigendom wordt bewezen, domein van den Staat is*). Hak-hak individual yang

[12]Jika kembali menengok jauh ke belakang, prinsip *domein verklaring* terikat pada prinsip penaklukan lain yang kerap digunakan oleh negara-negara kolonial di Eropa untuk melegitimasi hak mereka terhadap tanah jajahan. Prinsip tersebut dikenal sebagai *Terra Nullius Principle*. Prinsip ini lahir melalui konvensi internasional negara-negara di Eropa pada akhir abad ke-18, yang pada intinya berarti *land belonging no-one* atau wilayah/ tanah yang tidak dimiliki oleh siapapun. Meskipun menggunakan bahasa latin untuk penyebutannya, prinsip *terra nullius* diyakini oleh sebagian besar ahli tidak berasal dari praktek penaklukan di Kerajaan Romawi. Prinsip ini digunakan terutama oleh Kerajaan Inggris yang pada masa itu tengah gencar melakukan penejelajahan untuk menemukan daerah-daerah koloni baru. Sir William Blackstone adalah salah satu tokoh yang dianggap bertanggungjawab terhadap lahirnya prinsip *terra nullius* ini. Meskipun sebenarnya istilah *terra nullius* tidak pernah disebutkan secara langsung dalam karyanya, Blackstone dipandang membawa embrio *terra nullius* melalui teori pemisahan antara wilayah yang ditaklukkan (*conquered colony*) dan wilayah yang menyerahkan diri (*ceded colony*). Lebih lanjut lihat Geoffrey Partington, 2007, *Thoughts on Terra Nullius*, dalam *Proceedings of the Nineteenth Conference of The Samuel Griffith Society*, Melbourne, hlm. 96.

dimaksud dalam *domein verklaring* tersebut sayangnya hanya ditafsirkan sebatas hak-hak penguasaan yang diakui menurut hukum kolonial. Hak-hak penguasaan menurut hukum adat yang secara empiris hidup dan berlaku di masyarakat Indonesia pada masa itu dikesampingkan begitu saja.

Alih-alih menempatkan hak penguasaan tanah masyarakat lokal sejajar dengan hak kolonial, Pemerintah Belanda justru menegaskan dominasi hak-hak kolonial melalui pembedaan tanah negara ke dalam 2 (dua) jenis yaitu "tanah negara bebas" (*vrij lands/staatsdomein*) dan "tanah negara tidak bebas" (*onvrij lands/staatsdomein*).

"Tanah negara bebas" (*woeste gronden*) adalah tanah-tanah yang belum dimiliki atau dikuasai oleh individu, kelompok, maupun badan hukum. Termasuk dalam pengertian tanah negara bebas ini adalah hutan rimba, tanah terlantar dan tanah-tanah ini yang berdasarkan Pasal 3 *Agrarisch Wet* dinyatakan sebagai tanah yang berada di luar kawasan desa (*buiten dorpsgebied*). Tanah semacam ini lazim juga dikenal sebagai tanah GG. Sedangkan "Tanah negara tidak bebas" adalah tanah-tanah yang sudah dan sedang dikuasai, diduduki, digunakan, dan dimanfaatkan secara nyata oleh individu maupun kelompok, yang lazimnya penguasaan atas tanah tersebut didasarkan pada hukum-hukum adat. Tanah negara tidak bebas dikenal juga sebagai *bouwvelden*. Tanah-tanah yang secara nyata dikuasai dan dikelola oleh masyarakat pribumi, namun tidak dapat dibuktikan kepemilikannya secara formal, pada akhirnya dianggap sebagai bagian dari tanah negara tidak bebas tersebut.

Pendekatan yang digunakan Pemerintah Kolonial dalam memaknai tanah negara di atas menempatkan HMN pada masa kolonial sebagai hak yang tertinggi atau hak induk atas hak-hak atas tanah lainnya. Pemerintah Kolonial menjadi pusat kekuasaan sekaligus penguasa tertinggi atas tanah-tanah di wilayah jajahannya.[13] Pernyataan *domein* tersebut juga membawa konsekuensi bagi dibukanya akses korporasi swasta dalam penguasaan tanah di Hindia Belanda, yang mana seringkali juga dikatakan sebagai momentum kemenangan kaum liberal di negeri Belanda terhadap kaum konservatif.

[13]Semangat yang sama, bahwa negara memegang kekuasaan tertinggi atas tanah dan sumber daya alam, sebenarnya juga muncul pada Masa Orde Lama dan juga pemerintahan Orde Baru. Menariknya, meskipun menggunakan semangat yang tidak jauh berbeda, tujuan dari menempatkan negara sebagai penguasa tertinggi atas tanah dan sumber daya alam pada ketiga fase sejarah tersebut justru bertolak belakang. Pada sub bab selanjutnya akan disampaikan tujuan-tujuan yang bertolak belakang tersebut.

Dibukanya akses yang besar untuk perkebunan-perkebuan swasta tersebut karena *domein verklaring* membawa semangat sentralistik yang sangat kuat.

Eindresume van het onderzoek nar de rechten van den inlander op de grond (Ringkasan akhir penelitian tentang hak-hak atas tanah oleh penduduk pribumi) menjadi titik penting bagi lahirnya *domein verklaring*. Pada tahun 1866 Raja Belanda mengeluarkan Pengumuman Raja yang memerintahkan Gubernur Jenderal Hindia Timur Belanda untuk melakukan survei dan penelitian terkait pola-pola penguasaan tanah oleh masyarakat pribumi di Hindia Belanda. Perintah penelitian tersebut merupakan respon dari perdebatan yang cukup panjang antara kaum liberal dan kaum konservatif di Majelis Permusyawaratan Tinggi di Negeri Belanda.

Negeri Belanda pada pertengahan abad ke-19 tengah mengalami perkembangan industrialisasi yang semakin pesat, termasuk dalam hal ini adalah tingginya harga komoditas pertanian dan perkebunan yang dihasilkan di daerah tropis. Perkembangan tersebut pada akhirnya melahirkan pandangan baru pola kolonialisasi Belanda terhadap tanah jajahannya. Kaum liberal menuntut pemerintah Hindia Belanda agar mengubah paradigma penaklukan dan tanam paksa menjadi bentuk "kolonisasi" Jawa. Tujuannya, agar perusahaan perkebunan swasta dapat masuk dan mengelola tanah di Pulau Jawa dan Hindia Belanda pada umumnya secara lebih leluasa. Demi keleluasaan pengelolaan lahan perkebunan, kaum liberal menuntut setidaknya dua hal berikut:

1. Mengakui sebagai hak milik mutlak (*eigendom*) orang Indonesia atas tanah-tanah yang ditempatinya sehingga memungkinkan terjadinya penjualan dan penyewaan tanah;
2. Menetapkan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan bahwa hak atas tanah itu merupakan hak milik mutlak (*eigendom*) adalah tanah negara, dan memberikan kesempatan bagi perusahaan swasta untuk mengelolanya dalam bentuk sewa jangka panjang dengan harga yang murah.

Tuntutan kelompok liberal tersebut ditentang keras oleh kelompok konservatif yang selama ini berkuasa di Hindia Belanda. Kaum Konservatif memandang bahwa pengakuan hak *eigendom* adalah hal yang mustahil dilakukan karena penduduk pribumi di Hindia Belanda telah memiliki sistem dan struktur penguasaan tanahnya sendiri yang berlandaskan

pada kebiasaan dan hukum adat yang berlaku diantara mereka. Jika paham penguasaan tanah ala barat diterapkan, maka dikhawatirkan akan menimbulkan friksi dan gejolak yang mengancam kedudukan pemerintah kolonial di Indonesia.

Atas dasar itulah kemudian Raja Belanda memerintahkan untuk dilakukan penelitian mengenai pola penguasaan tanah oleh penduduk pribumi kepada Gubernur Hindia Belanda, yang kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya Dekrit Pemerintah Hindia Timur No 2 dan 34 pada tahun 1867. Penelitian ini kemudian dimulai pada tahun 1868 dan dilakukan oleh 3 orang residen dan 31 orang *kontrolir* yang masing-masing bertanggungjawab terhadap wilayah di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur.

Setelah beberapa kali mengalami penundaan, jilid pertama *eindresume* ini akhirnya dipublikasikan pada tahun 1872, yang kemudian disusul oleh Jilid II pada tahun 1880 dan Jilid III pada tahun 1896. *Eindresume* tersebut menyelesaikan perdebatan antara kaum liberal dan kaum konservatif dengan kemenangan berada di sisi kaum liberal. Sejak saat itu *eindresume* tersebut digunakan sebagai basis bagi pembentukan peraturan pemerintah Hindia Belanda berkaitan dengan bidang pertanahan. Sejak saat itu pula pola kolonisasi Belanda terhadap Indonesia bergeser dari awalnya menggunakan sistem tanam paksa, berubah menjadi sistem perkebunan swasta.[14] Pada fase liberalisasi ini, HMN digunakan untuk melegitimasi perampasan tanah milik penduduk pribumi, yang kemudian tanah tersebut oleh negara diberikan kepada korporasi-korporasi swasta, terutamanya perusahaan perkebunan.

2. Masa Orde Lama

Ketika pembahasan digulirkan pada politik dan kebijakan agraria di Masa Orde Lama, maka UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjadi variabel utama yang tidak dapat dikesampingkan. Selain menjadi produk pemikiran yang mencerminkan semangat jaman

[14]Mengenai sejarah dan penjelasan lengkap mengenai *Eindresume* ini lihat Hiroyoshi Kano, 1977, *Land Tenure System and The Desa Community in Nineteenth Century Java*, IDE Paper No.5, *Institute of Developing Economies* Tokyo, Jepang, dalam S.M.P. Tjondronegoro dan Wiradi (Penyunting), 2008, *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor, Jakarta, hlm. 31-101..

kemerdekaan, UUPA juga menjadi basis utama bagi kebijakan agraria Indonesia di masa-masa berikutnya. Pemaknaan terhadap HMN sejak awal diundangkannya UUPA hingga saat ini telah bergeser beberapa kali. Pergeseran tersebut disebabkan salah satunya oleh pergeseran atas pandangan bernegara dimana ketika UUPA dibentuk, trauma bangsa Indonesia terhadap kolonialisme menjadi titik tolak atas pilihan sikap politik dalam dan luar negeri Indonesia yang pada akhirnya sarat dengan suasana nasionalisme dan kesatuan bangsa serta upaya penolakan sepenuhnya terhadap pengaruh-pengaruh pemerintah kolonial yang berlaku sebelumnya. Namun penolakan yang lebih bersifat ideologis tersebut tidak mampu diterjemahkan dalam rencana strategis yang konkret dan aplikatif. Pada akhirnya, meskipun secara konseptual dan filosofis tampak keinginan kuat untuk membangun negara Indonesia yang sama sekali baru, dalam praktek para pembentuk hukum dan struktur kenegaraan pada masa itu tidak dapat melepaskan diri dari gaya pemerintah kolonial mengelola Hindia Belanda.

Soetandjo Wignjosoebroto mencatat penyebab hal tersebut salah satunya adalah karena para pembentuk negara pasca kemerdekaan, meskipun menggelorakan semangat revolusioner yang tinggi, adalah orang-orang yang memperoleh pendidikan dan pengetahuan dalam tradisi hukum Roman-Germanik yang juga mendominasi cara berhukum pemerintah kolonial. Disamping itu, keragaman hukum rakyat yang hidup di Indonesia dan ditambah lagi telah ajegnya pranata dan tata hukum kolonial sebelum Indonesia merdeka, membuat semangat membangun hukum Indonesia yang benar-benar baru mendapat kesulitan dan rintangan besar.[15]

Ketika UUPA dibentuk, semangat yang ingin dinyatakan salah satunya adalah semangat untuk meninggalkan hukum kolonial sebagai dasar hukum penguasaan tanah pasca kemerdekaan. Oleh karena itu tegas dinyatakan bahwa UUPA dibentuk berdasarkan hukum adat. Hal ini tegas dinyatakan dalam Pasal 5 UUPA yang berbunyi:

> Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme

[15]Soetandjo Wignjosoebroto*, Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Huma; VVI; KITLV dan Epistema, Jakarta, Hlm. 175-176

> Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Disamping itu tegas pula dinyatakan pengakuan UUPA terhadap hak-hak ulayat dan hak-hak lain yang didasarkan pada hukum adat. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 UUPA:

> Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya. masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Pada sisi yang berbeda, UUPA juga memberikan alas hak bagi negara sebagai penguasa inti dari seluruh tanah yang berada di wilayah negara Indonesia. Melalui Pasal 4 Ayat (1), UUPA memberikan kedudukan HMN menjadi hak inti yang membawahi berbagai hak turunan seperti yang dapat dimiliki orang, baik individu maupun bersama-sama, dan juga oleh badan hukum. Konsep *politico-legal* yang baru ini memberikan penekanan kebijakan agraria Indonesia seharusnya diarahkan pada kesejahteraan kaum miskin dan kaum petani penggarap, bukan dengan keberpihakan terhadap keuntungan kapital semata.

Semangat kebijakan agraria yang diusung melalui UUPA berupaya keluar dari jerat stuktur penguasaan tanah dan sumber daya alam yang berpihak pada pasar dan pemodal. *Agrarisch Wet* Tahun 1870 yang merupakan undang-undang agraria yang berlaku di Indonesia pada masa Pemerintah Kolonial Belanda memberikan keuntungan penguasaan bagi perusahaan-perusahaan perkebunan melalui *Hak Erfpacht* (Hak Guna Usaha versi pemerintah kolonial). Hak Erfpacht ini memberikan Belanda dan kelas kapitalis Eropa surplus-surplus kolonial dari Hindia Belanda selama lebih dari tujuh puluh tahun (1870-1942).[16] Struktur penguasaan tanah dan sumber daya alam, dengan restu dari *Agrarisch Wet*, didominasi oleh perusahaan-perusahaan perkebunan tersebut melalui hak pengelolaan tanah dengan wilayah penguasaan yang sangat besar.

[16]Noer Fauzi Rachman, 2012, *Landreform dari Masa ke Masa: Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*, STPN Press, Yogyakarta, Hlm. 15.

UUPA mencabut setidaknya 8 (delapan) peraturan perundang-undangan kolonial di bidang tanah dan sumber daya alam, antara lain:

1. "Agrarische Wet" (Staatsblad 1870 No.55), sebagai yang termuat dalam pasal 51 "Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie" (Staatsblad 1925 No.447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;
2. "Domienverklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit " (Staatsblad 1870 No.118);
3. "Algemene Domienverklaring" tersebut dalam Staatsblad 1875 No.119A;
4. "Domienverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No.94f;
5. "Domeinverklaring untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No.55;
6. "Domienverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No.58.
7. Koninklijk Besluit tanggal 16 April 1872 No.29 (Staatsblad 1872 No.117) dan peraturan pelaksanaannya;
8. Buku ke-II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia sepanjang yang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hypotheek yang masih berlaku pada mulai berlakunya UUPA.

Pembentuk UUPA tampak jelas berupaya untuk mengubah konsep HMN yang semula kental dengan pengaruh *Domein Verklaring*, untuk menjadi konsep menguasai negara yang sesuai dengan karakter Bangsa Indonesia. Dari delapan peraturan perundang-undangan yang dicabut di atas, 5 (lima) diantaranya merupakan peraturan pelaksana *domein verklaring* yang diterapkan di beberapa daerah di Indonesia.

Semangat mengganti *Domein Verklairng* menjadi HMN sudah tampak jauh sebelum UUPA dibentuk. Mohammad Hatta dalam Sidang B.P.K.N.P di Yogyakarta, Tahun 1948, menyampaikan Keterangan Pemerintah yang berjudul "Mendajung antara Dua Karang "menyatakan:

> "Milik tanah besar harus dihapuskan. Harus dipeladjari dengan teliti berapa besarnja maximum milik tanah jang dibolehkan. Sebaliknja

harus pula diusahakan supaja tanah jang dimiliki itu tjukup hasilnja untuk mendjamin hidup jang bertjahaja bagi pak tani, tjukup untuk dimakannja sekelurga serta dengan lebihnja untuk pembeli pakaian serta keperluan lainnja, pembajar padjak, iuran perkumpulan serta ongkos sekolah anaknja. Milik tanah jang terlalu ketjil mengembangkan pauperisme, kemelaratan hidup, dan harus dikoreksi dengan djalan transmigrasi. Pemindahan hak milik tanah ketangan orang lain hanja boleh dengan seizin pemerintah desa (lurah dengan badan perwakilan desa). Milik tanah berarti dalam Republik Indonesia menerima suatu kewadjiban terhadap produksi dengan pedoman: menghasilkan sebanjak-banjaknja untuk memperbesar kema'muran ra'jat. Tanah milik jang terlantar, tidak dikerdjakan, berarti suatu keteledoran terhadap masjarakat dan hak miliknja itu harus diambil oleh negara."

HMN sebagai sebuah konsep *politico-legal* sejak masa awal kemedekaan telah dipahami dalam konteks yang berbeda-beda. Ada pendapat yang memaknai bahwa HMN adalah hak indul yang tertinggi, hak yang paling kuat posisinya dibandingkan dengan hak-hak atas tanah individual. Pendapat ini mengacu pada tradisi hukum perdata barat dengan konsep Hak Eigendom yang menganggap "*Eigendom world beschouwd als een moderrecht, als een en ondeelbaar, als exklusieve en meest vooldige bevougdheld*". Bahwa hak milik dipandang sebagai induk dari hak-hak lainnya, tidak dapat terbagi-bagi , ekslusif dan merupakan hak yang paling kuat.

Pendapat lain menganggap bahwa hak milik dalam konsep eigendom tidak dapat dipandang sebagai hak induk yang ekslusif dan paling kuat diantara hak-hak lainnya. Konsep penguasaan dan pemilikan tanah dalam UUPA berbeda dengan konsep pemilikan dan penguasaan menurut *Burgerlijk Wetboek*. HMN (*staatseigendom* atau *staatsdomein*) sebelum UUPA mendapatkan kedudukannya dalam pasal 570 B.W. yang mempersamakan hak milik atau HMN seperti layaknya hak-hak indivual lain atas properti. Selain itu terdapat juga hak negara yang tergolong sebagai *publiek domein* atau hak negara atas aset dan properti yang digunakan untuk memenuhi kepentingan umum, seperti: pengadilan, gedung sekolah, dan gedung pemerintahan.[17]

[17]Achmad Sodiki, 2013, *Politik Hukum Agraria*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 177.

Kedudukan negara dalam pandangan HMN adalah untuk menguasai (*beheren*) dan melakukan pengawasan (*toezichthouden*) dan bukan sebagai pemilik (*algenaar*). Konsep ini yang membedakan Rezim Orde Lama dengan Rezim Kolonial yang berkuasa sebelumnya. *Domein Verklaring* sebagai warisan kolonialisme secara tegas dihapuskan dalam UUPA. Tanah-tanah yang penguasaannya berdasarkan hukum adat diakui, meskipun tidak memiliki legitimasi formal yang menunjukkan bukti kepemilikan sebagaimana yang diminta oleh Pemerintah Kolonial.

Berkaitan dengan hubungan antara HMN dan Hak Komunal, terutamanya Hak Ulayat, muncul juga pandangannya yang menyimpulkan bahwa HMN merupakan kontekstualisasi Hak Ulayat dalam bingkai kedaulatan wilayah yang lebih besar. HMN dianggap merupakan Hak Ulayat yang melekat pada bangsa Indonesia sebagai sebuah negara.[18] Pandangan ini didasarkan pada kedudukan Masyarakat Hukum Adat di Indonesia pada masa pra-kemerdakaan. Ketika Negara Kesatuan Republik Indonesia belum memperoleh bentuknya secara yuridis formal, masyarakat hukum adat telah terlebih dahulu mengenal adanya hak-hak komunal yang kerap disebut sebagai hak ulayat[19], yang mana diyakini pula menjadi induk dari hak-hak lain yang sifatnya individual. Hak ulayat merupakan bentuk perwujudan *community sovereignity* atas wilayah dan sumber daya alamnya, sehingga individu-individu yang bermaksud memanfaatkan tanah atau sumber daya alam yang berda pada wilayah kedaulatan tersebut harus memperoleh ijin terlebih dahulu dari masyarakat hukum adat atau otoritas yang mewakili masyarakat hukum adat setempat. Sebagai contoh masyarakat tradisional Jawa mengenal lembaga *srama* dan *messi* sebagai sebuah bentuk pengakuan pihak penggarap atas kedaulatan dan hak atas tanah dari pihak pemilik tanah. Srama dan messi tersebut merupakan pemberian yang tidak ditentukan nilainya, yang diserahkan oleh pihak penggarap tanah kepada penggarap tanah.

[18]Wawancara dengan Andiko, Direktur Eksekutif HuMA pada Hari Senin Tanggal 8 September 2014 di Kantor HuMA, Jakarta.

[19]Hak Ulayat meruapakan istilah yang populer digunakan dalam khazanah hukum Indonesia untuk menyebut hak komunal masyarakat hukum adat. Meskipun pada kenyataannya istilah hak ulayat lebih merujuk pada hak komunal masyarakat Minangkabau, Sumatera Barat. Para sarjana Hukum Adat menyebutnya dalam istilah yang berbeda seperti: Hak Pertuanan (Soepomo); Hak Purba (Djojodigoeno)

3. Masa Orde Baru

Pemerintahan Presiden Soeharto, dengan latar belakang politik dan ideologi yang secara signifikan berbeda dengan rezim Orde Lama, juga membawa perubahan yang cukup besar dalam menerjemahkan UUPA ke dalam kebijakan agraria yang lebih operasional. Semangat yang muncul tidak lagi untuk menegaskan kedaulatan negara terhadap pihak asing, melainkan justru membuka pintu terhadap investasi asing yang mana komitmen tersebut membutuhkan kepastian hukum hak atas tanah dan posisi penguasaan atas wilayah yang kuat oleh negara. HMN pada masa tersebut menjadi alat negara dalam menekan hak-hak individual dan komunal yang berada di bawahnya.

Pasca gejolak politik yang dikenal dengan istilah G30S/PKI yang disusul tumbangnya Pemerintahan Orde Lama, pemerintah Orde Baru memulai awal rezimnya dibawah kepemimpinan Jenderal Soeharto. Rezim Orde Baru mengambil langkah awal dengan memperbaiki basis kebijakan ekonomi yang jatuh di saat-saat terakhir era pemerintahan Soekarno. Melalui kebijakan keterbukaan terhadap penanaman modal asing, para investor luar negeri diberikan kesempatan untuk turut serta dalam pasar dan perekonomian Indonesia. Kebijakan tersebut dikukuhkan dalam UU No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing.

Presiden Soeharto juga mengambil langkah untuk bergabung dengan dengan berbagai institusi ekonomi internasional, seperti: International Bank for Rescontruction and Development (IBRD), International Monetary Fund (IMF), International Development Agency (IDA) dan Asian Development Bank (ADB). Melalui keterlibatan Indonesia pada berbagai institusi tersebut, pembangunan ekonomi Indonesia pada awal era Orde Baru mulai dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan asing. Imbalannya, Indonesia memperoleh pinjaman dana yang cukup besar untuk menyelenggarakan pembangunan ekonomi dan pemerintahan.

Kebijakan swasembada pangan kemudian menjadi tindak lanjut dari kebijakan ekonomi Orde Baru. Melalui program Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA), Indonesia mengakselerasi berbagai program yang mendukung terciptanya swasembada pangan. Melalui intensifikasi pertanian, perluasan lahan pertanian, dan industrialisasi pertanian yang telah dimulai sejak akhir dekade 60-an, Indonesia memulai kebijakan Revolusi Hijaunya (*Green Revolution*).

Orientasi kebijakan agraria yang dijalin oleh Pemerintah Orde Baru ibarat melihat "anggur lama dalam botol yang baru". *Domein verklaring* yang digagas pemerintah kolonial untuk memastikan kepemilikan negara atas tanah, sehingga pada akhirnya keran investasi dapat dibuka selebar-lebarnya untuk perusahaan perkebunan swasta, menjelma kembali dalam pemaknaan HMN *a la* Orde Baru. Usep Setiawan menggambarkan sebagai berikut:

> Faktanya, dalam banyak kasus sengketa tanah struktural sejak Orde Baru konsep HMN atas tanah dan sumber agraria lainnya telah secara salah dimaknai dan dipraktikkan selaiknya asas domein verklaring yang menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara negara seolah-olah pemilik tanah. Konsepsi barat ini telah dikubur UUPA No. 5/ 1960, kemudian diteguhkan bahwa bangsa Indonesialah pemilik tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa.[20]

Pada tahun 1981, melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 189 Tahun 1981, Pemerintah Orde Baru mencanangkan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) yang merupakan salah satu bentuk kegiatan legalisasi asset yang meliputi; adjudikasi, pendaftaran tanah sampai dengan penerbitan sertipikat/tanda bukti hak atas tanah dan diselenggarakan secara massal.[21] Penduduk dari desa miskin/tertinggal, daerah pertanian subur atau berkembang, daerah penyangga kota, pinggiran kota atau daerah miskin kota, dan daerah pengembangan ekonomi rakyat menjadi sasaran utama program PRONA.

Bila dipandang dari kacamata kepastian hukum, PRONA dapat dikatakan sebagai proyek sukses yang menjamin kepastian penguasaan tanah oleh masyarakat kecil dan stabilitas ekonomi di tingkat nasional. Tiga tahun setelah kebijakan PRONA dicanangkan dan didukung oleh program revolusi hijau yang telah dimulai sejak akhir dekade 60-an, Indonesia berhasil mencapai swasembada beras pada Tahun 1984.

Namun apabila melihat orientasi pembangunan pemerintah Orde Baru kala itu, kepastian hukum yang dimunculkan sebagai konsekuensi sertifikasi tersebut pada akhirnya hanya menguntungkan korporasi-korporasi swasta yang menanamkan modal di Indonesia dan para petani yang memiliki lahan pertanian luas. Ditengah himpitan ekonomi masyarakat petani pedesaan

---

[20]Usep Setiawan, 2010, *Kembali ke Agraria*, STPN Press, Yogyakarta, Hlm. 317.

[21]http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Legalisasi-Aset/Program-Program/Sertipikasi-PRONA, diakses pada Hari Kamis, Tanggal 30 Oktober 2014, Pukul 17:47 WIB

dan ketersediaan lapangan kerja di dunia industri yang menggiurkan, Program PRONA justru mendorong terciptanya pasar tanah dimana petani dengan luas tanah terbatas akhirnya melepas tanah pertanian mereka dan kemudian bergabung ke dalam kelompok masyarakat industri. Pelepasan tersebut dimudahkan secara hukum karena tanah-tanah milik petani kecil tersebut telah bersertifikat.

Berbeda halnya ketika sertifikat bukanlah komponen penting dalam penguasaan tanah di Indonesia. Menurut konsep lokal, hubungan antara warga masyarakat tempatan dengan tanah tidak diukur melalui kepemilikan atas sertifikat, melainkan dengan riwayat penggarapan tanah secara turun temurun, pengakuan tokoh-tokoh adat, dan kesaksian tetangga sekitar. Oleh sebab itu, pembuktian penguasaan tanah lebih berpegang pada struktur budaya dibandingkan dengan legal formal.[22]

Meskipun dari sudut pandang ekonomi peningkatan produksi padi dapat dianggap sebagai sebuah prestasi, pada kenyataannya program intensifikasi padi ternyata tidak mampu memenuhi kebutuhan jutaan petani miskin dan petani yang tidak mempunyai tanah (*landless*). Peningkatan produksi padi di sisi yang berbeda justru menimbulkan peningkatan pengangguran, kemiskinan, ketidakadilan dalam distribusi pendapatan. Booming produksi padi pada akhirnya hanya menjadi milik para tuan tanah dan pegawai di tingkat desa yang menguasai hampir semua sawah yang ada.[23]

4. Masa Reformasi

Pasca reformasi, pandangan bernegara bergeser kembali melalui upaya desentralisasi, tidak hanya terhadap sistem pemerintahan, melainkan juga struktur kewenangan dan struktur penguasaan atas wilayah. Negara dalam konteksnya sebagai *state* dianggap sejajar dengan individu-individu yang tergabung dalam ikatan politik bernama bangsa.

Politik pasca Orde Baru merefleksikan logika dan mekanisme 'politik baru' bagi masyarakat (dan elit) di semua level kepolitikan. Kesadaran

[22]Ade Saptomo, 2004, *Di Balik Sertifikasi Hak atas Tanah dalam Perspektif Pluralisme Hukum*, Jurnal Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004, Hlm. 208.

[23]Budi Winarno, 2008, *Gagalnya Organisasi Desa dalam Pembangunan di Indonesia*, Tiara Wacana, Yogyakarta, Hlm. 12.

kognitif yang baru itu sekaligus juga menggambarkan resistensi terhadap 'politik lama' yang otokratik, represif, dan memusat (sentralisme).[24]

Konsekuensi dari nuansa politik kebangsaan yang demikian, kelompok-kelompok masyarakat di daerah, termasuk masyarakat hukum adat, menuntut pengakuan atas keberadaan dan haknya sebagai entitas yang bisa berinteraksi dengan setara bersama negara. Posisi pengakuan semacam ini memperkenalkan dua bentuk kedaulatan dalam kaitannya dengan penguasaan tanah di Indonesia. Dalam kaitannya dengan politik luar negeri, kedaulatan atas tanah air Indonesia memberikan negara kedudukan sebagai penguasa tunggal. Sedangkan dalam hubungan antara negara dan rakyatnya, negara mengakui adanya kedaulatan-kedaulatan yang sifatnya terbatas dan dimiliki oleh satuan-satuan masyarakat.

Pengakuan ini sejalan dengan prinsip *sovereignty of indigenous people* yang ditekankan dalam International Labour Organization Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) yang dalam Article 15, Paragraf 1, menyatakan "*The rights of the peoples concerned to the natural resources pertaining to their lands shall be specifically safeguarded. These rights include the right of these peoples to participate in the use, management and conservation of these resources*."

Erica-Irene A. Daes, seorang UN Special Rapporteur yang fokus pada kajian perlindungan hak-hak masyarakat asli menggambarkan hubungan antara pengakuan *indigeneous people* dengan kedaulatan mereka atas sumber daya alam sebagai berikut:

> *As a result, it has become clear that meaningful political and economic self-determination of indigenous peoples will never be possible without indigenous peoples' having the legal authority to exercise control over their lands and territories. Moreover, these exchanges have led to a growing recognition that an appropriate balance can be reached between the interests of States and the interests if indigenous peoples in the promotion and protection of their rights to self-determination, to their lands, territories and resources, and to economic development*.[25]

---

[24]Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, 2010, Politik Lokal di Indonesia: Dari Otokratik ke Reformasi Politik, Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21, Hlm. 7.

[25]Erica-Irene A. Daes, 2004, *Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples: Indigenous peoples' permanent sovereignty over natural resources*, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Economic and Social Council, United Nation, Hlm. 5.

Oleh karena itu, HMN seharusnya turut juga menjamin hak-hak masyarakat lokal dalam partisipasi, manajemen dan perlindungan dari sumber daya alam. Negara, dalam konteks ini, tidak dipersepsikan sebagai penguasa dan aktor tunggal dalam menentukan kebijakan pengelolaan dan penguasaan sumber daya alam, melainkan wajib pula melibatkan masyarakat, terutamanya masyarakat lokal dalam penentuan kebijakan sumber daya alam.

Namun demikian, HMN yang semangatnya turut bergeser pasca reformasi, ternyata tidak sepenuhnya dapat melepaskan diri dari orientasi yang kapitalistik dan sentralistik. Persoalan penguasaan tanah dan sumber daya alam pasca reformasi tidak kunjung memberikan keadilan bagi rakyat kecil dikarenakan polisentrisme yang dianggap konsekuensi dari lahirnya desentralisasi dibajak oleh golongan elit lokal yang kemudian menjadi raja baru pengganti "Pemerintah Jakarta" yang sentralistik. Ditegaskan oleh Leo Agustino bahwa:

> Mereka yang memiliki kekuatan (*local strongmen*) dan uang (bos ekonomi) adalah pihak-pihak yang paling diuntungkan pada masa demokrasi saat ini. Tidak hanya itu, analisis tulisan ini juga mendapati bahwa aktor 'politik lama' yang dipupuk di bawah sistem patronase rezim Orde Baru sebagian besar berhasil menata ulang diri dalam 'politik baru' sehingga transformasi politik yang diharapkan bergerak ke arah yang lebih baik pada era Reformasi hanya menjadi ilusi saja.[26]

Keberadaan elit-elit lokal dan *free riders* yang memanfaatkan desentralisasi sebagai momentum untuk mengeruk kekayaan sumber daya alam Indonesia, secara tidak langsung menunjukkan bahwa pemaknaan HMN pasca-reformasi masih dipahami dalam konteksnya sebagai hak privat. Sebagai hak yang melekat pada negara untuk memiliki tanah dan sumber daya alam layaknya hak-hak perseorangan. Orientasi HMN masih dalam rangka upaya pembangunan infrastruktur dan ekonomi oleh negara. Beberapa legislasi di bidang sumber daya alam yang lahir pasca reformasi menunjukkan kecenderungan itu, antara lain: UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan; UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan; UU Nomor 20 Tahun

[26]Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, op.cit., Hlm. 27-28.

2002 tentang Ketenagalistrikan; UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dan UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

Meskipun berada dalam kerangka desentralisasi, orientasi yang berkembang atas HMN pasca reformasi masih berupaya menunjukkan posisi negara sebagai pemegang kekuasaan yang berada di atas rakyatnya. Penguasaan sumber daya alam ditempatkan pada tujuan kapitalistik dari perusahaan-perusahaan tambang, perkebunan dan usaha-usaha eksploitatif lainnya. Masyarakat lokal hanya menjadi obyek yang kerap kali tidak dilibatkan partisipasinya dalam menyusun kebijakan dan rencana strategis pemanfaatan sumber daya alam.

Hadirnya MK sejatinya memberikan peluang bagi upaya koreksi atas ketimpangan penguasaan tersebut, sekaligus juga mengoreksi pemaknaan yang keliru atas HMN yang berkembang pasca-reformasi.

B. Pandangan Mahkamah Konstitusi terhadap Filosofi dan Konsep Hak Menguasai Negara (HMN)

1. Filosofi Hak Menguasai Negara dalam Pandangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) hadir tidak hanya mewakili semangat jaman dan perubahan yang dibawa oleh gerakan politik kenegaraan dan sosial pasca-reformasi. Kelahiran MK juga mengubah struktur kenegaraan yang ada melalui fungsi *negative-legislation* yang dimilikinya. Melalui fungsi tersebut, MK tidak hanya bermain di wilayah yudikatif, melainkan juga berperan sebagai aktor yang berwenang melakukan evaluasi bahkan membatalkan undang-undang sebagai produk legislatif.

Dipandang dari karakter kelembagaannya, MK melakukan uji materi dalam kapasitasnya sebagai *Court of Law* sedangkan Mahkamah Agung sebagai *Court of Justice*. MK difungsikan untuk menjaga konstitusionalitas seluruh undang-undang sebagai produk hukum yang mengikat umum (*general and abstract norms*), sedangkan Mahkamah Agung bekerja untuk mewujudkan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia dan badan-

badan hukum di dalam sistem hukum Indonesia.[27] Kedua lembaga ini memiliki wewenang untuk melakukan uji materi atas jenis peraturan perundang-undangan tertentu, dimana Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang, sedangkan MK berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu Mahkamah Agung dikatakan melakukan pengujian legalitas berdasarkan undang-undang, sedangkan MK melakukan pengujian konstitusionalitas berdasarkan UUD 1945.

Berdasarkan Pasal 10 UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, MK memiliki 4 wewenang, antara lain:

a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
c. memutus pembubaran partai politik; dan
d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Berkaitan dengan wewenang MK untuk melakukan uji materi undang-undang terhadap UUD 1945 (*judicial review*), beberapa pemikiran hukum tata negara menyamakan antara hak uji (*toetsingrecht*) dengan *judicial review*, sehingga mengaburkan wewenang pengujian yang dimiliki oleh lembaga peradilan dan lembaga legislatif atau eksekutif. Sebenarnya terdapat perbedaan antara *toetsingrecht* dengan *judicial review*. Hubungan keduanya dapat digambarkan sebagai hubungan antara genus dan spesies, dimana *toetsingrecht* sebagai konsep umum dan *judicial review* sebagai konsep khusus. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa terdapat hak uji lain disamping *judicial review*. Menurut Jimly Asshiddiqqie, *toetsingrecht* atau hak untuk menguji dapat pula diberikan kepada lembaga parlemen sebagai legislator. Sehingga proses pengujian tersebut lebih tepat disebut sebagai *legislative review*. Demikian pula jika *toetsingrecht* diberikan kepada pemerintah, maka pengujian semacam itu disebut sebagai *executive review*, bukan *judicial review* ataupun *legislative review*.[28]

[27]Jimly Ashidiqie, op.cit. 2005, Hlm. 192.
[28]Jimly Asshiddiqqie, op.cit., 2006, Hlm. 2

Sesuai dengan semangat dibentuknya MK sebagai *Guardian of Constitution*, maka yang menjadi dasar bagi seseorang dapat mengajukan permohonan uji materi undang-undang terhadap UUD 1945 adalah adanya hak dan/ atau kewenangan konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang. Berdasarkan penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK *"yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945*". Sedangkan wewenang konstitusional berkaitan dengan kewenangan yang diatur dalam UUD 1945.[29] Pasca perubahan UUD 1945, banyak ketentuan mengenai HAM yang ditambahkan ke dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XA dari Pasal 28A hingga Pasal 28J Perubahan Kedua UUD 1945. Hak-hak konstitusional antara lain: hak untuk hidup; hak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya; hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; dan banyak hak lain yang diatur dalam UUD 1945.

Sepanjang perjalanan MK mulai sejak didirikan pada Tahun 2003 hingga saat ini, undang-undang yang telah diperiksa dan diuji oleh MK mencapai 325 undang-undang dan menghasilkan 621 putusan[30]. Dari sekian banyak undang-undang yang diuji, tiga puluh diantaranya merupakan undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan dan penguasaan tanah dan sumber daya alam[31]. Beberapa diantara undang-undang tersebut antara lain:

1) UU Nomor 22 tahun 2001 tentang minyak dan gas bumi
2) UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan
3) UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum
4) UU Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan
5) UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan
6) UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara

[29]ahkamah Konstitusi, op.cit., Hlm. 112.

[30]http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU

[31]Yance Arizona, 2013, *Mahkamah Konstitusi dan Reformasi Tenurial Kehutanan*, Makalah disampaikan dalam Konferensi Nasional Tata Kelola Hutan dan Lahan, diselenggarakan oleh ICEL, ICW dan FITRA dengan dukungan The Asia Foundation dan UKAID, Hotel Aryaduta, Jakarta, 17-20 Desember 2013, diakses melalui: https://www.academia.edu/5470629/Mahkamah_Konstitusi_dan_Reformasi_Tenurial_Kehutanan

7) UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

Permohonan pengujian terhadap undang-undang di atas sebagian besar didasarkan pada relasi yang timpang dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam. Ketimpangan tersebut tidak hanya dalam hubungan horizontal antara individu dalam negara, melainkan juga ketimpangan struktural dalam hubungan negara dengan individu. Berbagai ketimpangan yang muncul dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam di Indonesia melahirkan letupan-letupan konflik agraria yang terus menajam. Ketimpangan tersebut salah satunya disebabkan oleh penafsiran dan pemaknaan yang berbeda diantara para aktor yang berinteraksi dalam hal HMN. Disamping itu, dinamika politik dan sosial dalam perjalanan sejarah bangsa turut andil dalam menyebabkan pemaknaan yang berbeda-beda atas HMN, termasuk bagaimana HMN berperan dalam mewujudkan keadilan sosial dan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Setiap rezim pemerintahan yang berkuasa memberikan penafsiran yang berbeda, bahkan kerap bertolak belakang, terhadap makna HMN.

MK dalam putusan No. 35, dengan mendasarkan pada Alenia IV Pembukaan UUD 1945, menyatakan bahwa terdapat dua hal penting dalam pembentukan negara dengan pilihan negara kesejahteraan. ***Pertama***, mengenai tujuan negara, yaitu perlindungan terhadap bangsa dan wilayah, kesejahteraan umum, kecerdasan kehidupan bangsa, dan partisipasi dalam mewujudkan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. ***Kedua***, mengenai dasar negara, Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.[32]

Berpedoman pada tujuan negara (kesejahteraan umum) dan dasar negara (keadilan sosial), MK menyimpulkan bahwa yang harus disejahterakan dalam konsep negara kesejahteraan adalah seluruh rakyat Indonesia. Rakyat yang telah mengikatkan diri menjadi Bangsa Indonesia sebagaimana tercermin dalam semboyan pada Lambang Negara Garuda Pancasila, "*Bhinneka Tunggal Ika*".

[32]Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Perkara Nomor 35/PUU-X/2012, Hlm. 167.

Meminjam konsep keadilan yang ditawarkan John Rawls, keadilan sosial sejatinya terikat pada dua prinsip. Pertama adalah prinsip kebebasan yang setara (*principle of equal liberty*), yang merujuk pada keadaan bahwa setiap orang memiliki hak yang sama atas kebebasan dasar, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang. Kebebasan dasar ini meliputi kebebasan politik; kebebasan berpikir; kebebasan dari penangkapan yang sewenang-wenang; dan kebebasan untuk mempertahankan hak milik (personal). Sedangkan prinsip kedua adalah prinsip perbedaan (*principle of difference*), yang justru mensyaratkan perlakuan yang berbeda di antara manusia dalam bidang sosial dan ekonomi. Perlakuan yang berbeda ini diperlukan dalam rangka menjamin hak dan kebebasan orang-orang yang secara kodrati dan struktural berada dalam posisi yang tidak setara dengan orang lainnya. Tujuan yang ingin dicapai oleh prinsip kebebasan yang kedua ini adalah: 1) diharapkan memberikan keuntungan bagi semua orang dan 2) kedudukan dan fungsi-fungsi (negara) yang terbuka bagi semua orang. Prinsip perbedaan ini berkaitan erat dengan distribusi pendapatan dan kekayaan.[33]

Pemaknaan HMN seharusnya diletakkan pada dimensi filosofis yang tidak hanya memberikan kesempatan yang sama bagi setiap individu untuk menguasai tanah, melainkan juga memastikan bahwa individu-individu yang berada dalam posisi yang tidak menguntungkan memperoleh perlakuan yang berbeda dengan individu yang kedudukan sosial dan ekonominya lebih baik. Petani penggarap, orang-orang miskin yang tidak memiliki tanah, dan masyarakat hukum adat adalah beberapa contoh masyarakat yang perlu memperoleh perhatian dan perlakuan khusus yang menjamin hak-hak mereka atas tanah, sehingga dapat memiliki kedudukan yang setara dengan perusahaan-perusahaan besar.

Soekarno sebenarnya telah sejak awal mencetuskan ide demokrasi ekonomi sebagai tujuan yang harus dicapai oleh Indonesia, disamping juga adanya demokrasi politik. Dalam pidatonya yang menumental pada sidang BPUPK Tanggal 1 Juni 1945[34], Soekarno menyampaikan "Dan demokrasi yang bukan demokrasi Barat, tapi *politiek-economische democratie*, yaitu

[33]John Rawls, 2006, *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Penerjemah: Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Hlm. 72-73.

[34]Pada sidang BPUPK inilah Soekarno mencetuskan idenya mengenai Pancasila. Sebenarnya Soekarno tidak hanya mencetuskan satu pilihan ide saja, melainkan menawarkan pula Tri Sila (Sosio-nasionalisme; sosio-demokrasi; dan Ketuhanan) dan Eka Sila yang merupakan ekstraksi dari seluruh sila dalam Pancasila, yang kemudian disebutnya sebagai prinsip gotong-royong.

politieke-democratie dengan *sociale rechtvaardigheid*. Inilah yang dulu saya namakan *socio-democratie*."[35] Demokrasi ekonomi yang diusulkan oleh Soekarno merupakan antitesis dari paham individualisme-liberalisme, induk dari kapitalisme-imperialisme yang cenderung menyerahkan persoalan ekonomi pada mekanisme pasar. Padahal dalam relasi penguasaan sumber daya dan faktor produksi yang serba timpang, mustahil mekanisme pasar dapat mendistribusikan keadilan kepada seluruh orang. Kompetisi yang tercipta hanya akan semakin menekan masyarakat miskin untuk terus berada di bawah elit-elit borjuis dan korporasi.

MK memberikan catatan penting mengenai dasar-dasar pengaturan dalam rangka pengalokasian dan pendistribusian sumber-sumber kehidupan bangsa untuk kesejahteraan:

> Dalam ketentuan konstitusional sebagai dasar-dasar pengaturan dalam rangka pengalokasian sumber-sumber kehidupan bangsa untuk kesejahteraan, termasuk di dalamnya sumber daya alam, seperti hutan, terdapat hal penting dan fundamental. ***Pertama***, penguasaan negara terhadap cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. ***Kedua***, penguasaan negara terhadap bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. ***Ketiga***, penguasaan negara terhadap sumber daya tersebut, termasuk di dalamnya sumber daya alam, dimaksudkan supaya negara dapat mengatur dalam rangka pengelolaan terhadap sumber daya kehidupan tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik rakyat secara individual maupun rakyat sebagai anggota masyarakat hukum adat;

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara. Dengan adanya anak kalimat "dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat" dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, maka sebesar-besar kemakmuran rakyat-lah yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di samping itu, penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang

[35]Yudi Latif, 2012, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Cetakan ke-IV, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hlm. 18.

dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi, misalnya hak akses untuk melintas, hak atas lingkungan yang sehat dan lain-lain (vide Putusan Mahkamah Nomor 3/PUUVIII/ 2010 bertanggal 16 Juni 2011.

Sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya, era pasca-reformasi telah merubah semangat kebijakan tenurial ke arah desentralisasi, mengikuti sebagaimana semangat tata kelola pemerintahan dan bernegara yang menguat kala itu. Desentralisasi mengubah pola relasi antara negara dan warganya. Sebelum reformasi, sentralisme pemerintahan membawa serta akibat ikutan yang memberikan kekuasaan dominan kepada pemerintah pusat dalam penguasaan tanah dan sumber daya alam. Sedangkan pasca-reformasi, ketika kekuatan birokrasi dan pemerintahan terdistribusi kepada daerah, kekuasaan negara atas sumber agraria, tidak dapat dipungkiri, melemah seiring menguatnya pengakuan terhadap hak-hak warga negara.

Dalam prinsip "negara menguasai", maka dalam hubungan antara negara dan masyarakat, kedudukan masyarakat tidak dapat disubordinasikan berada di bawah negara, karena negara justru menerima kuasa dari masyarakat untuk mengatur tentang peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah, serta hubungan hukum dan perbuatan hukum yang bersangkutan dengan tanah.[36]

Pemberian hak kepada negara ini sejatinya merupakan bentuk penegasan bahwa tanah air Indonesia ini merupakan milik negara Indonesia, bukan milik asing. Semangat lahirnya HMN dan UUPA masih kental dengan nuansa politik luar negeri yang menegaskan bahwa pihak asing tidak memiliki tanah di wilayah Indonesia. Semangat tersebut menguat bersamaan dengan semangat unifikasi hukum melalui UUPA dan menyerap hak-hak lain ke dalam sebuah terminologi HMN. Selanjutnya barulah HMN menurunkan kembali hak-hak individual dan komunal sebagai bagian darinya. Contohnya pada masa Orda Lama banyak dilakukan nasionalisasi oleh negara terhadap aset-aset perusahaan asing. Nasionalisasi tersebut tidak hanya berdampak pada aset-aset perusahan asing melainkan juga hak-hak atas tanah dari penduduk pribumi, diserap menjadi hak nasional. Dalam rencana pemerintah orde lama, setelah seluruh hak-hak atas tanah diluar milik negara terserap ke dalam HMN, maka barulah dilaksanakan

[36]Maria Sumardjono, 2009, *Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi*, Cetakan ke-VI, Edisi Revisi, Kompas Gramedia, Jakarta, Hlm.47.

reforma agraria yang mendistribusikan tanah kepada masyarakat miskin.[37] Namun sebelum realisasi reforma agraria terlaksana, pemerintah orde lama lengser dan digantikan oleh rezim orde baru yang mengedepankan aspek pembangunan ekonomi. Hak-hak atas tanah yang telah terserap menjadi HMN tidak didistribusikan kembali kepada masyarakat, melainkan digunakan untuk kepentingan pembangunan. HMN pada akhirnya diterjemahkan sama sekali berbeda dengan maksud awalnya sebagai hak yang akan didistribusikan kembali kepada rakyat.

Pada akhirnya pengertian fungsi sosial atas tanah yang pada awalnya diperuntukkan sebagai prinsip dasar dalam melakukan redistribusi tanah, pada masa orde baru fungsi sosial justru digunakan sebagai pembenaran bagi negara untuk mengambil tanah rakyat. Kesesatan dalam menerjemahkan semangat HMN dan fungsi sosial atas tanah tersebut mulai berusaha diseimbangkan oleh MK dengan mendudukan HMN, Tanah Perseorangan dan tanah komunal dalam posisi yang lebih seimbang. HMN oleh MK tidak lagi dipandang sebagai hak superior yang merupakan sumber dari segala hak atas tanah yang ada di Indonesia. Pertimbangan MK tersebut muncul di saat nuansa politik kebangsaan Indonesia tidak lagi sentralistik, melainkan telah terdesentralisasi dan juga kental dengan semangat pluralisme.

Pengakuan terhadap pluralisme hukum dalam bidang pertanahan dan penguasaan sumber daya alam telah muncul jauh sebelum MK terbentuk. Salah satu gagasan tersebut lahir dalam proses persiapan kemerdekaan Indonesia. Panitia Perancang Keuangan dan Ekonomi yang diketuai oleh Mohammad Hatta menghasilkan 2 (dua) buah rekomendasi dalam menentukan arah dan cita-cita pembentukan ekonomi Indonesia. Rekomendasi tersebut adalah nota tentang "Soal Keuangan Indonesia Merdeka" dan nota "Soal Keuangan Indonesia Merdeka". Panitia tersebut merekomendasikan empat ideologi yang harus menjadi haluan perekonomian nasional, antara lain: 1) perekonomian Indonesia akan didasarkan pada cita-cita tolong-menolong dan usaha bersama (kooperasi); 2) perusahaan-perusahaan besar yang menguasai hidup orang banyak harus di bawah kendali negara dan dalam penjelmaannya akan berbentuk kooperasi publik; 3) tanah sebagai faktor produksi terpenting berada

[37]Wawancara dengan Yance Arizona, Tanggal 5 September 2014 di Hotel Royal Kuningan, Jakarta.

di bawah kekuasaan negara; 4) perusahaan tambang yang besar akan dijalankan sebagai usaha negara.[38]

Pada persidangan BUPK yang kedua Tanggal 16 Juli 1945, empat ideologi yang digagas oleh Panitia Perancang Keuangan dan Ekonomi memperoleh usulan tambahan dari Soepomo yang menginginkan agar kepemilikan tanah dalam masyarakat hendaknya didasarkan pada hukum adat istiadat asli. Meskipun kental dengan corak komunal, tidak berarti Hukum Adat menolak adanya hak-hak individu atas tanah. Hak-hak itu tetap diakui, namun di sisi lain kepemilikan individu tidak serta memberikan kekuasaan mutlak pada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Soepomo kemudian mengusulkan bahwa kepemilikan atas tanah harus pula diberikan arti sosia, atau dengan kata lain harus sesuai dengan sifat kemasyarakatan hak tersebut.[39]

Berkaitan dengan semangat penguasaan tanah oleh negara, Soepomo juga menyumbangkan buah pikirannya:

> (...) Negara Indonesia menguasai tanah, artinya mempunyai "*hoogheidsrechten*" terhadap tanah. Alangkah baiknya ditegaskan dalam nota, bahwa hak milik dan hak memakai akan diatur dengan undang-undang. Kecuali itu oleh karena masyarakat Indonesia mempunyai sifat agraris dan berhubung dengan keadilan sosial yang kita tuju, saya mengusulkan supaya dalam nota ini juga ditegaskan bahwa tanah pertanian itu lapangan hidup kaum tani dan harus tetap dalam tangannya kaum tani. Tanah itu bukan saja faktor produksi akan tetapi mempunyai hubungan erat dengan kehidupan desa.[40]

Pandangan Soepomo di atas menunjukkan keberpihakannya terhadap kaum petani dan karakter agraris dari masyarakat Indonesia. Soepomo mengingatkan bahwa tanah tidak boleh hanya dipandang sebagai faktor produksi, melainkan harus juga dipertimbangkan ikatan-ikatan sosial dan kultural yang muncul antara manusia Indonesia dan tanah. Sebagai seorang lulusan Universitas Leiden, pemikiran Soepomo tersebut tampak memperoleh pengaruh besar dari para Guru Besar Leiden seperti Van Vollenhoven, dan terutamanya Ter Haar, yang melihat hubungan antara manusia dan tanah merupakan pola hubungan hidup yang teratur, saling

[38]Yudi Latif, op.cit., Hlm. 543.
[39]*Ibid*, Hlm. 545-546.
[40]*Ibid*, Hlm. 547.

mempengaruhi dan serba berpasangan (*participerend denken*)[41], beralam pikiran integral harmonis dengan alam semesta, dan mendambakan suasana selaras serasi dan seimbang dalam kehidupan bermasyarakat.[42] Hubungan yang demikianlah pada akhirnya melahirkan sebuah hubungan hukum antara manusia dengan tanah (*rechtsbetrekking*).

Oleh karena itu, dalam menentukan seberapa luas dan kuat negara memiliki kuasa atas tanah yang berada di wilayah kedaulatannya, tidak hanya dengan menggunakan ukuran tanah sebagai faktor produksi semata, melainkan harus pula mempertimbangkan dan menghormati pertalian hukum (*rechtsbetrekking*) antara manusia dan tanah yang timbul dari adanya ikatan kultural dan spiritual diantara mereka.

Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 (sebelum amandemen) turut pula menegaskan konsep penguasaan negara atas tanah dan sumber daya alam, yang dinyatakan sebagai berikut:

> Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.
>
> Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang- cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ketangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasinya.
>
> Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang-seorang.
>
> Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Dalam putusan atas Uji Materi Undang-Undang Penanaman Modal, MK memberikan penjelasan mengenai makna dari Pasal 33 Undang-

[41]Ter Haar, 1979, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Cetakan ke-IV, Penerjemah: K. Ng. Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta, Hal. 71.

[42]Otje Salman. 2011. *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontempo*er. Alumni, Bandung, hlm. 27.

Undang Dasar 1945, yaitu: "*dalam rumusan tersebut terdapat kepentingan yang dilindungi oleh konstitusi dan karena itu penting ditegaskan adanya penguasaan oleh negara. Kepentingan yang hendak dilindungi oleh konstitusi adalah kemakmuran rakyat dalam kaitannya dengan pemanfaatan bumi, air, kekayaan yang terkandung di dalamnya*";

Dari penafsiran MK terhadap Pasal 33 UUD 1945 tersebut di atas, HMN cenderung dimaknai sebagai penegasan kedaulatan negara dan bangsa Indonesia atas sumber-sumber agraria yang berada dalam wilayah Indonesia. Penegasan kedaulatan ini dapat berfungsi ganda. Pertama adalah penegasan kedaulatan negara dalam konteks pasca-kolonial yang bertujuan menghilangkan dominasi penguasaan asing atas sumber daya agraria di Indonesia. Kedua, HMN juga merupakan penegasan kedaulatan rakyat atas negara itu sendiri. Bahwa negara sebenarnya diposisikan sebagai penerima kuasa dari seluruh rakyat Indonesia. Jika dianalogikan sebagaimana pemberian kuasa dalam Hukum Perdata, maka dalam melakukan perbuatan hukum, penerima kuasa tidak bertindak untuk dan atas nama dirinya sendiri, melainkan bertindak sebagai representasi Pemberi Kuasa. Negara dalam hal kedudukannya sebagai Penerima Kuasa hanya menjalankan pengurusan kepentingan dari Rakyat Indonesia sebagai Pemberi Kuasa. Dalam pandangan MK, HMN diperlukan bukan untuk menunjukkan superioritas negara atas rakyatnya, namun justru menunjukkan kuasa yang diberikan rakyat kepada negara untuk mengurus kepentingan dan kemakmuran rakyat dalam kaitannya dengan pemanfaatan bumi, air, kekayaan yang terkandung di dalamnya.

Bahwa sepanjang menyangkut tanah, maka atas dasar adanya kepentingan yang dilindungi oleh konstitusi itulah dibuat kebijakan nasional di bidang pertanahan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan kemakmuran rakyat, diantaranya berupa pendistribusian kembali pemilikan atas tanah dan pembatasan pemilikan luas tanah pertanian, sehingga penguasaan atau pemilikan tanah tidak terpusat pada sekelompok orang tertentu. Bahwa dengan adanya pembatasan dan pendistribusian demikian berarti sumber ekonomi akan tersebar pula secara lebih merata dan pada akhirnya akan tercapai tujuan pemerataan kemakmuran rakyat. (*vide* Putusan MK tentang Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal)

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 3/PUU/2010 tentang Pengujian UU No. 27 tahun 2007 memberikan 4 (empat) tolak ukur frasa "sebesar-besarnya" untuk kemakmuran rakyat, adapun tolak ukur tersebut yaitu:

a. kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat;
b. tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat;
c. tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta;
d. penghormatan terhadap hak rakyat secara turun-temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam.

2. Pengujian UU Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

a. Pemohon

1) Koalisi Rakyat untuk Keadilan Perikanan (KiARA) (Pemohon I);
2) IndonesianHuman Right Committe for Social Justice (IHCS) (Pemohon II);
3) Pusat Kajian Pembangunan kelautan dan Peradaban Maritim (PK2PM) (Pemohon III);
4) Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) (Pemohon IV);
5) Serikat Petani Indonesia (SPI) (Pemohon V);
6) Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Pemohon VI);
7) Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) (Pemohon VII);
8) Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) (Pemohon VIII);
9) Aliansi Petani Indonesia (API) (Pemohon IX);
10) Tiharom (Pemohon X);
11) Waun (Pemohon XI);
12) Wartaka (Pemohon XII);
13) Carya bin Darja (Pemohon XIII);
14) Kadma, Saidin, Jamhuri, Rosad, Tarwan, Tambrin Bin Tarsum, Yusup, Rawa Bin Caslani, Kasirin, Salim, Warta, Rakim Bin

Taip, Kadim, Abdul Wahab Bin Kasda, Mjahidin, Kusnan, Casala Bin Rasita, Kartim, Rastono Bin Cartib, Ratib Bin Takrib, Wardi, Agus Sugandi, Budi Laksana (Pemohon XIV - Pemohon XXXVI)

Dalam hal ini didampingi Kuasa Hukum: Ecoline Situmorang, S.H., Jansen E. Sihaloho, S.H., M. Taufiqul Mujib, S.H., Riando Tambunan, S.H., dkk adalah Advokat dan Pengabdi Bantuan Hukum tergabung dalam Tim Advokasi Tolak Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) yang berdomisili hukum di kantor Jl. Tegal Parang Utara No. 43, Mampang , Jakarta Selatan-127.

b. Pasal Yang Dimohonkan Pengujian Dan Argumentasi Pemohon

Para pemohon pada pokoknya mengajukan pengujian konstitusionalias atas Pasal 1 angka 4, angka 7 dan angka 18, Pasal 14 ayat (1), Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 20 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), ayat (4), ayat (5) dan ayat (6), ayat (2) dan Pasal 60 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara RI Tahun 2007 Nomor 84 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 4739) terhadap , Pasal 1 ayat (3), Pasal 18B ayat (2), Pasal 28A, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28G ayat (1) , Pasal 28I ayat (2) serta Pasal 33 UUD 1945 Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945)

Permohonan uji materi atas pasal-pasal sebagaimana tersebut diatas didasarkan pada argumentasi-argumentasi sebagai berikut:

1. Pasal 1 angka 4, angka 7, dan angka 18, Pasal 16 ayat (1), Pasal 23 ayat (2) dan ayat (4) UU 27/2007 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

   Bahwa terdapat potensi tumpang tindih Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) dengan pemberian hak atau perijinan oleh instansi/sektor lain. Tumpang-tindih objek tersebut di antaranya adalah: (1) antara HP-3 dengan perijinan bidang kehutanan yaitu tentang pemanfaatan hutan mangrove, fauna/flora yang terdapat di kawasan perairan pantai, dan penggunaan jasa lingkungan di kawasan hutan mangrove tersebut; (2) antara HP-3 dengan perijinan

bidang pertambangan yaitu pemanfaatan pasir sebagai sumber daya di kawasan pantai dan mineral dalam laut; (3) antara HP-3 dengan perijinan bidang pariwisata yaitu pengembangan wisata pantai;

2. Pasal 1 angka 18 UU 27/2007 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 karena konsep HP-3 tidak sejalan dengan pengertian Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.

   Bahwa dalam diskursus tentang hubungan hukum antara orang (termasuk orang perorangan dan badan hukum) dengan objek dikenal konsep tentang hak kebendaan (zakelijk recht) dan hak perorangan (persoonlijk recht), Sesuai dengan konsep Penguasaan Negara di dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian Undang-Undang Minyak dan Gas, Undang-Undang Ketenagalistrikan, dan Undang-Undang Sumber Daya Alam, Mahkamah menafsirkan "hak menguasai negara/ HMN" bukan dalam makna negara memiliki [sic.], tetapi dalam pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (beleid), melakukan pengaturan (regelendaad), melakukan pengurusan (bestuurdaad), melakukan pengelolaan (beheersdaad), dan melakukan pengawasan (toezichthoudendaad) yang semuanya ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

3. Pasal 14 ayat (1) UU 27/2007 bertentangan dengan Pasal 28A dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945

   Bahwa dalam pasal a quo terlihat keberpihakan kepada pengusaha terlihat menonjol pada pengaturan pemanfaatan perairan pesisir melalui hak pengusahaan perairan pesisir (HP-3), yang mana hanya melibatkan Pemerintah Daerah dan dunia usaha. Keistimewaan ini bukan hanya terkait pada usulan penyusunan rencana strategis, melainkan juga pada luas wilayah pemanfaatan yang menyebutkan bahwa, HP-3 meliputi pengusahaan atas permukaan laut dan kolom air sampai dengan permukaan dasar laut [Pasal 16 ayat (2) UU 27/2007].

4. Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) UU 27/2007 bertentangan dengan Pasal 28A UUD 1945 karena keberadaan HP-3

Bahwa Pasal ini berpotensi untuk menghilangkan hak hidup dan hak untuk mempertahankan hidup/kehidupan masyarakat adat, lokal dan tradisional yang tinggal di wilayah pesisir;

5. Bahwa Hak Pengusahaan Perairan Pesisir berpotensi akan mengusir secara hukum, masyarakat adat dan masyarakat tradisional yang ruang hidupnya ada di ruang pesisir. Sementara itu konsep Penguasaan Negara berdasarkan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi perkara Undang-Undang Minyak dan Gas, Undang-Undang Ketenagalistrikan, dan Undang-Undang Sumber Daya Alam, menafsirkan mengenai "hak menguasai negara/HMN" bukan dalam makna negara memiliki [sic.], tetapi dalam pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (beleid), melakukan pengaturan (regelendaad), melakukan pengurusan (bestuursdaad), melakukan pengelolaan (beheersdaad), dan melakukan pengawasan (toezichthoudensdaad) yang semuanya ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Fungsi pengaturan (bestuursdaad) meliputi pemberian dan pencabutan ijin dan konsesi;
6. Bahwa Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3) yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota) mengubah rezim pengelolaan laut di Indonesia, perubahan dari open acces dan common property right menjadi property right ini berarti bahwa kawasan pesisir dan pulau-pulau kecil lebih eksklusif. Menurut Andre Groz (2005), dalam bukunya Ecology as Politics mengkritik pemberian hak eksklusif pada pemilik modal, karena pemberian hak tersebut menimbulkan ketidakadilan sehingga memicu tingginya angka kemiskinan pada masyarakat pesisir khususnya nelayan tradisional;
7. Pasal 20 ayat (1) UU 27/2007 bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 karena mekanisme HP-3 mendorong komersialisasi perairan pesisir karena konsep HP-3 dalam Undang-Undang ini merupakan hak kebendaan yang mengakibatkan HP-3 dapat beralih, dialihkan bahkan dapat dijadikan jaminan utang dan dibebani hak tanggungan;

   Bahwa dengan adanya HP-3, yang dapat dialihkan dan diagunkan akan berakibat hilangnya kedaulatan efektif negara untuk mengelola wilayah perairan dan pesisir untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;

8. Pasal 60 ayat (1) huruf b UU 27/2007 bertentangan dengan Pasal 28A UUD 1945 karena kata "kompensasi" ini lebih mengarah pada strategi pengusiran masyarakat lokal agar wilayahnya bisa dimanfaatkan untuk HP-3;

c. Petitum

i. Menyatakan Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

ii. Menyatakan Pasal 1 angka 18, Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 50, Pasal 51, Pasal 60 ayat (1), Pasal 71 serta Pasal 75 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau- Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4739) tidak mempunyai kekuatan mengikat.

Implikasi hukum terkait dengan putusan ini adalah dilihat dari berlakunya UU No 27 Tahun 2007 ini. Mengingat bahwa H-P3 merupakan poko dari Undang-undang ini yang otomatis membuat pengaturan lain dalam undang-undang *a quo* tidak dapat digunakan atau hanya peraturan normatif saja tanpa bisa diimplementasikan.

Lebih lanjut lagi, MK juga menegaskan mengenai pendefinisisan secara konsisten dengan melihat putusan MK sebelumnya. Dan putusan MK ini mejadi dasar pertimbangan pula dalam perubahan UU NO. 27 tahun 2007 menjadi UU No 1 Tahun 2014 dengan mengganti penggunaan hak kebendaan menjadi izin dan konsensi.

d. Pertimbangan Mahkamah

1. Mahkamah perlu merujuk putusan Mahkamah Nomor 001, 021, 022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004 yang pada pokoknya mempertimbangkan bahwa jika pengertian kata "dikuasai oleh negara" hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat) oleh negara, maka tidaklah mencukupi untuk mencapai tujuan "sebesar-besar kemakmuran rakyat", sehingga amanat untuk "memajukan kesejahteraan umum" dan "mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia" dalam Pembukaan UUD 1945 tidak mungkin dapat diwujudkan. Dengan demikian, perkataan dikuasai oleh negara haruslah diartikan mencakup makna penguasaaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif itu, dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.
2. Fungsi kepengurusan oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk menerbitkan dan mencabut fasilitas perijinan, lisensi, dan konsesi. Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah dan regulasi oleh pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung badan usaha milik negara, termasuk di dalamnya badan usaha milik daerah atau badan hukum milik negara/daerah sebagai instrumen kelembagaan di mana pemerintah mendayagunakan kekuasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara dilakukan oleh negara c.q. pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar

pelaksanaan penguasaan oleh negara atas kekayaan alam atas bumi, air, dan kekayaan alam benar-benar digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

3. Tujuan ideal dari pembentukan Undang-Undang *a quo* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 4 yaitu untuk: (i) melindungi, mengonservasi, merehabilitasi, memanfaatkan, dan memperkaya sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil serta sistem ekologisnya secara berkelanjutan, (ii) menciptakan keharmonisan dan sinergi antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil, serta (iii) memperkuat peran serta masyarakat dan lembaga pemerintah serta mendorong inisiatif masyarakat dalam pengelolaan sumber daya pesisir dan pulau-pulau kecil agar tercapai keadilan, keseimbangan dan keberlanjutan.
4. Mahkamah menerima penjelasan Pemerintah bahwa pembentukan Undang-Undang *a quo*, dilatarbelakangi kesadaran perlunya mengintegrasikan dan membangun sinergi berbagai perencanaan sektoral, mengatasi tumpang tindih pengelolaan, konflik pemanfaatan dan kewenangan serta memberikan kepastian hukum. Akan tetapi, Mahkamah memberi perhatian khusus terhadap keterangan ahli Abdon Nababan dan Dietrich G Bengen (Ahli dari Pemerintah), yang berpendapat bahwa masalah utama dari pengelolaan pesisir laut dan pulau-pulau kecil adalah *tragedy of open acces* yaitu tragedi yang diakibatkan oleh penggunaan prinsip *open access* terhadap wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil serta prinsip *common property* atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil yang mengakibatkan tidak memungkinkan pengkaplingan wilayah pesisir atau laut yang ada. Menurut Mahkamah jika pendapat kedua ahli tersebut benar, dapat disimpulkan bahwa maksud pembentukan undang-undang ini adalah dalam rangka melegalisasi pengkaplingan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil untuk dijadikan *private ownership* dan *close ownership* kepada perseorangan, badan hukum atau masyarakat tertentu, sehingga bagian terbesar dari pengelolaan wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil diserahkan kepada perseorangan, badan hukum, dan kelompok masyarakat yang dikonstruksikan

menurut Undang-Undang *a quo* dengan pemberian HP-3. Hal ini berarti bahwa terdapat semangat privatisasi pengelolaan dan pemanfaatan perairan pesisir dan pulau-pulau kecil kepada usaha perseorangan dan swasta.

5. Mahkamah mempertimbangkan sejauh mana pemberian HP-3 akan memberikan sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan mempergunakan empat tolok ukur yaitu: (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam. Karena pemberian HP-3 dapat menimbulkan diskriminasi secara tidak langsung *(indirect discrimination).* Bila suatu ketentuan hukum yang nampaknya netral, baik kriteria maupun secara praktisnya, tetapi hal itu akan menimbulkan kerugian bagi orang-orang tertentu yaitu masyarakat nelayan dibandingkan pemilik modal kuat. Maka dapa disimpulkan bahwa hal ini dimungkinan akan adanya lost direction dari tujuan pembuatan dan pengimplementasian dari legalisasi diskriminasi.
6. Pemberian HP-3 melanggar prinsip demokrasi eknomi yang berdasar atas prinsip kebersamaan dan prinsip efisiensi berkeadilan. Prinsip kebersamaan harus dimaknai bahwa dalam penyelenggaraan ekonomi termasuk pengelolaan sumber daya alam bagi keuntungan ekonomi, harus melibatkan rakyat seluas-luasnya dan menguntungkan bagi kesejahteraan rakyat banyak. Pengelolaan sumber daya alam tidak boleh semata-mata memperhatikan prinsip efisiensi untuk memperoleh hasil sebanyakbanyaknya yang dapat menguntungkan kelompok kecil pemilik modal, tetapi harus dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

3. Pengujian UU Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum

a. Pemohon

1) Indonesian Human Rights Committee For Social Justice (IHCS) (Pemohon I);
2) Serikat Petani Indonesia (SPI) Pemohon II;
3) Yayasan Bina Desa Sadajiwa (Bina Desa) (Pemohon III)
4) Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) (Pemohon IV);
5) Koalisi Rakyat Untuk Keadilan Perikanan (KIARA) (Pemohon V);
6) Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) (Pemohon VI)
7) Aliansi Petani Indonesia (API) (Pemohon VII);
8) Sawit Watch (Pemohon VIII);
9) Koalisi Rakyat Untuk Hak Atas Air (KruHA) (Pemohon IX);
10) Perserikatan Solidaritas Perempuan (Pemohon X);
11) Yayasan Pusaka (Pemohon XI);
12) Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) (Pemohon XII);
13) Indonesia For Global Justice (Pemohon XIII);
14) Budi Laksana (Pemohon XIV);

Dalam hal ini, Para Pemohon didampingi oleh Kuasa Hukum, Ecoline Situmorang, S.H., dkk para advokat yang tergabung dalam TIM ADVOKASI ANTI PERAMPASAN TANAH RAKYAT, yang beralamat di Jalan MampangcPrapatan XV Nomor 8A, RT. 003/04, Jakarta Selatan.

b. Pasal yang Dimohonkan Pengujian dan Argumentasi Pemohon

Para Pemohon pada pokoknya mengajukan pengujian konstitusionalitas atas Pasal 9 ayat (1), Pasal 10 huruf b dan huruf d, Pasal 14 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 23 ayat (1), Pasal 40, dan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5280, selanjutnya disebut UU 2/2012) terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 27 ayat (1),

Pasal 28A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4), serta Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945)

Permohonan uji materi atas pasal-pasal sebagaimana tersebut di atas didasarkan pada argumentasi-argumentasi sebagai berikut:

1) Bahwa Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tidak Sinkron Antara Judul Undang-Undang *A Quo* Dengan Isi Batang Tubuh Undang-Undang *a quo.* Sehingga Bertentangan Dengan Undang-Undang Dasar 1945.

   Bahwa pada dasarnya judul Undang-Undang ini tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang secara norma hukum bersifat sukarela, tetapi dalam Undang-Undang a quo, pengadaan tanah menjadi suatu kewajiban warga negara.

   Bahwa Undang-Undang a quo dengan sewenang-wenang telah menjadikan pengadaan tanah yang berprinsip sukarela menjadi kewajiban warga negara, hal ini dapat dilihat dengan diabaikannya prinsip musyawarah untuk mufakat karena ketidakmufakatan masyarakat tetap dipaksakan dengan keputusan gubernur dan pengadilan, bahkan nasib penduduk yang terdampak hanya persoalan ganti rugi yang dibahas, sedangkan keberlangsungan hidupnya tidak dirumuskan dalam Undang-Undang a quo.

2) Bahwa Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Bertentangan Dengan Pasal 28A Dan Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

   Bahwa Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 menyatakan "Penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan umum memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat".

   Bahwa Undang-Undang a quo telah mendefinisikan pengertian kepentingan umum dalam Pasal 1 ayat (6) dan telah membuat daftar kepentingan Umum pada Pasal 10 Undang-Undang a quo, tetapi Undang-Undang a quo tidak mendefinisikan dengan jelas apa pengertian kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat, sehingga tidak jelas apa yang mau diseimbangkan, maka tidak memungkinkan mewujudkan keseimbangan tersebut.

3) Bahwa Pasal 10 huruf b dan huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum Bertentangan Dengan Pasal 28A; Pasal 28G ayat (1); Pasal 28H ayat (4), Pasal 28I ayat (3) dan ayat (4) dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

Bahwa dengan adanya ketidakjelasan dari kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat serta cara menyeimbangkan, maka daftar kepentingan umum di Pasal 10 Undang-Undang a quo menjadi tidak jelas.

Bahwa Pasal 10 Undang-Undang a quo tidak memasukkan kepentingan umum dan kepentingan rakyat sebagaimana mandat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, tetapi memasukkan kegiatan yang dipertanyakan maksud kepentingan umumnya.

4) Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangungan Untuk Kepentingan Umum Mengakibatkan Ketidakpastian Hukum Dan Bertentangan Dengan Pasal 28D ayat (1) dan 28H ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945.

Bahwa Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang a quo tidak melibatkan masyarakat atau Pihak yang Berhak atas tanah dalam proses perencanaan, jelas sekali dalam klausul pasal yang dimaksud proses perencanaan Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum pelibatannya hanya menunjuk instansi yang memerlukan tanah.

5) Bahwa Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum Bertentangan Dengan Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

Bahwa perencanaan yang diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang a quo, tanpa melibatkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan untuk kepentingan umum bertentangan dengan tolak ukur MK tentang "sebesar-besar kemakmuran rakyat" yang diamanatkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, terutama tentang "tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam."

6) Bahwa Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

Bahwa "Konsultasi Publik" sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 1 poin (8) Undang-Undang a quo adalah sebuah proses "musyawarah" yang artinya tercapainya suatu kesepakatan adalah atas kehendak antara para pihak. Akan tetapi konsultasi publik tidak diatur untuk menuju kemufakatan karena keberatan dari hasil musyawarah akan dilaporkan ke gubernur oleh instansi yang memerlukan tanah bukan oleh pihak yang berhak dan atau masyarakat yang terkena dampak.

Bahwa Pasal 21 ayat (1) ini telah menghilangkan partisipasi masyarakat dalam menyampaikan keberatannya atas rencana pembangunan. Dengan kata lain pihak yang berhak ataupun masyarakat yang terkena dampak, dalam proses pelaporan keberatan tidak lagi didudukkan sebagai subjek melainkan hanya sebagai objek belaka.

7) Bahwa Pasal 23 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Bagi Kepentingan Umum Bertentangan Dengan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

Bahwa berdasarkan Pasal 20, Pasal 21, dan Pasal 22 Undang-Undang a quo, maka mekanisme keberatan berujung pada pengajuan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) setempat dengan jangka waktu paling lambat 30 hari kerja sejak dikeluarkannya Penetapan Lokasi. Hali ini menimbulkan ketidakpastian hukum.

8) Bahwa Pasal 40 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Bertentangan Dengan Pasal 28A Dan Pasal 28H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

Bahwa Pasal 40 Undang-Undang a quo tidak memasukkan unsur masyarakat yang terkena dampak sebagai subjek yang berhak menerima ganti rugi. Padahal dalam faktanya banyak masyarakat yang terkena dampak yang tidak termasuk Pasal 40 Undang-Undang a quo mengalami banyak kerugian akibat kegiatan maupun keberadaan objek-objek pembangunan dengan dalih Kepentingan Umum.

9) Bahwa Pasal 42 Undang-Undang a quo Bertentangan Dengan Pasal 28D Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945

Bahwa ganti kerugian objek pengadaan tanah diberikan kepada pihak yang berhak namun jika dihubungkan dengan Pasal 42 ayat (2) huruf b angka 1 dan angka 2 Undang-Undang a quo terjadi kerancuan karena belum ada kepastian hukum siapa pihak yang berhak atas tanah. Tidak jelasnya pihak yang berhak atas tanah berpengaruh terhadap siapa pihak yang diajak dalam konsultasi publik, penentuan besaran dan bentuk ganti kerugian serta pihak mana yang berhak mengajukan upaya hukum.

c. Petitum

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

d. Pertimbangan Mahkamah

1. Apabila norma Pasal 9 ayat (1) UU 2/2012 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka tidak ada lagi keseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepentingan masyarakat. Artinya apabila sudah atas nama kepentingan umum, kepentingan pembangunan yang menjadi acuan, maka kepentingan masyarakat tidak lagi diperhatikan. Hal demikian justru akan bertentangan dengan keadilan sebagai prinsip konstitusi;
2. Pembangunan jalan tol dilakukan demi kelancaran pengangkutan orang, barang, dan jasa yang menjadi hajat hidup orang banyak, sehingga meskipun seperti didalilkan oleh para Pemohon tidak dapat diakses secara leluasa oleh rakyat miskin, akan tetapi dengan adanya jalan tol tersebut, baik secara langsung maupun tidak langsung akan dirasakan manfaatnya untuk memenuhi kebutuhan seluruh masyarakat. Demikian pula pelabuhan, untuk daerah-daerah tertentu, distribusi sembilan bahan pokok (sembako) hanya mungkin lewat pelabuhan. Meskipun tidak semua orang mempergunakannya, akan tetapi masyarakat merasakan manfaatnya. Tidak semua fasilitas untuk kepentingan umum dapat dipenuhi oleh negara oleh karena

semakin meningkatnya kebutuhan atau permintaan masyarakat. Oleh sebab itu, meskipun negara memberi kesempatan pada swasta untuk dapat ikut serta memenuhi kepentingan umum tersebut, namun negara tetap dapat menentukan kebijakan yang bersangkut paut dengan kepentingan umum, misalnya dalam menetapkan tarif jalan tol yang dikelola oleh swasta, sehingga swasta tidak sepenuhnya dapat menentukan sendiri tarif jalan tol yang merupakan investasi dari yang bersangkutan.

3. Dari ketentuan-ketentuan tersebut, Mahkamah tidak menemukan adanya pengabaian terhadap hak-hak dan kepentingan publik termasuk hak masyarakat atau orang yang memiliki tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum. Dengan perkataan lain, negara tidak dengan semena-mena mengambil alih atau mengizinkan penggunaan tanah yang dimiliki oleh masyarakat maupun pihak yang terdampak untuk digunakan bagi kepentingan umum, tetapi harus melalui tahapan dan proses yang diatur oleh Undang-Undang. Keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan umum telah terpenuhi di dalam ketentuan Undang-Undang tersebut.
4. Konsultasi publik ulang tetap dimaksudkan untuk mencapai mufakat. Apabila tidak dicapai mufakat, artinya masih ada pihak yang keberatan, maka instansi yang memerlukan tanah melaporkan kepada gubernur. Bahkan gubernur pun setelah mendapat laporan dari instansi yang memerlukan tanah, tidak serta merta mengambil sikap untuk memutuskan, tetapi harus membentuk tim untuk melakukan kajian atas keberatan rencana lokasi pembangunan.
5. Tentang dalil para Pemohon bahwa jangka waktu 30 hari untuk pengajuan gugatan ke PTUN tidak rasional karena akses masyarakat terhadap Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara pada setiap provinsi belum tersedia, adalah tidak benar, sebab setiap provinsi sudah memiliki PTUN.
6. penitipan ganti kerugian pada pengadilan negeri setempat dimaksudkan supaya uang ganti kerugian tersebut kelak betul-betul diterima oleh yang berhak menerima. Jikalau sejak awal

ada sengketa kepemilikan atas tanah yang belum ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap, tentulah tidak dapat dilakukan konsultasi publik sebab belum diketahui pihak yang berhak untuk diajak dalam konsultasi publik.

e. Analisis

MK memandang relasi antara HMN yang diatur dalam Pasal 2 UUPA tidak dalam posisinya sebagai hak privat sebagaimana hak-hak atas tanah lainnya dalam Pasal 16 UUPA. Konsekuensinya, penguasaan dari negara tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah dalam pengertian hukum privat dan menggunakannya seperti hak-hak atas tanah lainnya. Inilah yang membedakannya dengan jual-beli tanah dalam konteks keperdataan. Pengadaan Tanah tidak dimaksudkan sebagai perjanjian jual-beli dengan tanah sebagai obyeknya, melainkan perbuatan hukum publik dari negara untuk memperoleh tanah yang akan digunakan untuk kepentingan umum dan kepentingan pembangunan.

Oleh karena itu, pengadaan tanah tidak menggunakan "Akta Jual Beli" (AJB) sebagai dasar peralihan haknya, melainkan "pelepasan hak" dari berbagai jenis hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA. Hak atas tanah yang dilepaskan oleh pemiliknya akan melebur kembali ke dalam Hak Menguasai Negara. Pemilik tanah yang melakukan pelepasan hak akan mendapat "ganti kerugian" atas kerelaannya melepaskan hak atas tanahnya kepada negara. Berbeda dengan perbuatan hukum privat dimana yang terjadi bukanlah pelepasan hak, melainkan peralihan. Hak atas tanah akan beralih dari penjual kepada pembeli, dan disaat yang bersamaan penjual akan menerima sejumlah pembayaran yang besarnya ditentukan berdasarkan nilai tanah yang menjadi obyek transaksi.

UUPA menempatkan negara dalam posisi yang superior. Pada posisi tersebut negara diberikan hak yang disebut HMN. Istilah hak sendiri masih dapat dipertanyakan. Konsep hak cenderung melekat pada subyek hukum privat. Namun HMN sendiri dilekatkan pula pada negara yang notabene merupakan subyek hukum publik. Meskipun mengandung konsep hak di dalamnya, yang dimiliki oleh negara sebagai badan hukum publik sebenarnya lebih merupakan kewenangan dibandingkan hak. Wewenang yang melekat pada HMN merupakan kewenangan negara untuk mengatur dan mengawasi penguasaan tanah yang berada di wilayah

Indonesia. Wewenang tersebut digunakan untuk mencapai sebebsar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

4. Pengujian UU Kehutanan

a. Pemohon

1) Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dalam hal ini diwakili oleh Ir. Abdon Nababan (selanjutnya disebut Pemohon I);
2) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu yang diwakili oleh H.Bustamir sebagai Khalifah Kuntu,dengan Gelar Datuk Bandaro (Selanjutnya disebut Pemohon II);
3) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu yang diwakili H. Moch. Okri alias H.Okri sebagai Olot Kasepuhan Cisitu (Selanjutnya disebut Pemohon III);

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 9 Maret 2012 memberi kuasa kepada Sulistiono, S.H., Iki Dulagin, S.H., M.H., Susilaningtyas, S.H., Andi Muttaqien, S.H., Abdul Haris, S.H., Judianto Simanjutak, S.H., Erasmus Cahyadi, S.H., para Advokat dan Pengabdi Bantuan Hukum, yang bergabung dalam Tim Advokat Masyarakat Adat Nusantara, beralamat di Jalan Tebet Utara II C Nomor 22 Jakarta Selatan, Jakarta, Indonesia.

b. Pasal yang Dimohonkan dan Argumentasi Pemohon

Menurut para Pemohon hak konstitusional tersebut telah dirugikan oleh berlakunya pasal-pasal UU Kehutanan, yaitu:

1) Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan sepanjang kata "negara", yang selengkapnya berbunyi: Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.
2) Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan sepanjang frasa "sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional", yang selengkapnya berbunyi: Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak

masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

3) Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan, yang selengkapnya berbunyi: Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. hutan negara, dan b. hutan hak.
4) Pasal 5 ayat (2) UU Kehutanan yang selengkapnya berbunyi: Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.
5) Pasal 5 ayat (3) UU Kehutanan sepanjang frasa "dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya", yang selengkapnya berbunyi: Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.
6) Pasal 5 ayat (4) UU Kehutanan, yang selengkapnya berbunyi: Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.
7) Pasal 67 ayat (1) UU Kehutanan sepanjang frasa "sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, yang selengkapnya berbunyi: Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:
    a) melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
    b) melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
    c) mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.
8) Pasal 67 ayat (2) UU Kehutanan, yang selengkapnya berbunyi: Pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
9) Pasal 67 ayat (3) UU Kehutanan sepanjang frasa "dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah, yang selengkapnya berbunyi:

Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pada pokoknya, permohonan Pemohon tersebut dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Pengujian secara materiil terhadap ketentuan-ketentuan dalam UU Kehutanan yang mengatur tentang status dan penetapan hutan adat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 sepanjang kata "negara", Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2), yang para Pemohon nilai bertentangan dengan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 33 ayat (3) UUD 1945;
2. Pengujian secara materiil terhadap ketentuan-ketentuan dalam UU Kehutanan yang mengatur tentang bentuk dan tata cara pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (3) sepanjang frasa "sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional", Pasal 5 ayat (3) sepanjang frasa "dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya", ayat (4), Pasal 67 ayat (1) sepanjang frasa "sepanjang menurut kenyatannya masih ada dan diakui keberadaannya", ayat (2), ayat (3) sepanjang frasa "dan ayat (2) diatur dengan peraturan pemerintah", yang para Pemohon nilai bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3).

Permohonan Uji Materi tersebut didasarkan pada argumentasi bahwa:

a. Pemohon I mengalami hambatan dalam menjalankan tugas dan peranannya untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat adat;
b. Pemohon II dan Pemohon III kehilangan wilayah hutan adatnya sehingga tidak memiliki akses untuk memanfaatkan dan mengelola wilayah hutan adatnya yang mengakibatkan hilangnya sumber pekerjaan dan sumber penghidupan;

c. Petitum

1) Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
   a) Kata negara dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
   b) Kata negara dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimaksud menjadi "Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat";
   c) Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
   d) Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;

e) Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat";

f) Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat";

g) Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

h) Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

i) Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

j) Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

k) Frasa "dan ayat (2)" dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

l) Frasa "dan ayat (2)" dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimaksud menjadi "Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya";

2) Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

3) Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;

d. Pertimbangan Mahkamah

1) UU Kehutanan memperlakukan masyarakat hukum adat yang secara konstitusional sebagai subjek hukum terkait dengan hutan berbeda dengan subjek hukum yang lain;

2) Keberadaan hutan adat dalam kesatuannya dengan wilayah hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat adalah konsekuensi pengakuan terhadap hukum adat sebagai "*living law*";

3) Kata "memperhatikan" dalam Pasal 4 ayat (3) UU Kehutanan harus dimaknai lebih tegas, yaitu negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta

hak-hak tradisionalnya, sejalan dengan maksud Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Adapun syarat pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat dalam frasa "sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya", harus dimaknai sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat, karena hukum adat pada umumnya merupakan hukum yang tidak tertulis dan merupakan living law, artinya merupakan hukum yang diterima (*accepted*) dan dijalankan (*observed*) serta ditaati oleh masyarakat yang bersangkutan karena memenuhi rasa keadilan bagi mereka dan sesuai serta diakui oleh konstitusi;

4) Oleh karena pasal *a quo* mengatur tentang kategorisasi hubungan hukum antara subjek hukum terhadap hutan, termasuk tanah yang di atasnya terdapat hutan maka "hutan adat" sebagai salah satu kategorinya haruslah disebutkan secara tegas sebagai salah satu kategori dimaksud, sehingga ketentuan mengenai ***"kategori hutan hak di dalamnya haruslah dimasukkan hutan adat"***;

5) Penjelasan Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan telah memuat norma baru yang berbeda maknanya dengan norma yang terkandung dalam Pasal 5 ayat (1) UU Kehutanan;

6) Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi maka hak pengelolaan hutan adat adalah tepat untuk dikembalikan kepada Pemerintah, dan status hutan adat pun beralih menjadi hutan negara;

7) Pengaturan mengenai pengukuhan dan penghapusan yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah dapat dibenarkan sepanjang peraturan tersebut menjamin kepastian hukum yang berkeadilan. Lagi pula dalam menetapkan batas wilayah hutan negara dan hutan adat tidak dapat ditetapkan secara sepihak oleh negara tetapi berdasarkan Putusan Mahkamah Nomor 34/PUU-IX/2011 tanggal 16 Juli 2012 yang harus melibatkan pemangku kepentingan (*stake holders*) di wilayah yang bersangkutan.

8) Tidak dimungkinkan hak yang dipunyai oleh warga masyarakat hukum adat tersebut ditiadakan atau "dibekukan" sepanjang memenuhi syarat dalam cakupan pengertian kesatuan

masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

e. Analisis

Hutan Negara yang diatur dalam UU No 41 Tahun 2009 tentang Kehutanan. Hutan Negara diberikan pemaknaan sebagai hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah. Berkaitan dengan pengakuan hutan adat, Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan memberi pengertian sebagai "hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat". Pengaturan semacam ini mendapat tentangan keras dari masyarakat hukum adat dan lembaga swadaya masyarakat karena dianggap menafikan hak masyarakat hukum adat yang telah lebih dahulu ada sebelum kekuasaan negara. Selain itu konstruksi yang dibangun UU Kehutanan juga menempatkan masyarakat hukum adat sebagai sub-ordinasi dari negara, dimana kewenangan untuk pemanfaatan hutan adat diberikan negara kepada masyarakat hukum adat sebagai kuasanya.

MK pada Hari Kamis, Tanggal 16 Mei 2013 mengabulkan permohonan uji materi UU Kehutanan terhadap UUD 1945. Para pemohon dalam Perkara : 35/PUU-X/2012 ini terdiri dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN); Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu; dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu mengajukan permohonan pengujian UU Kehutanan terhadap UUD 1945. Pasal-pasal yang dimohonkan pembatalan antara lain: Pasal 1 angka 6, Pasal 4 ayat (3), Pasal 5 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), Pasal 67 ayat (1), ayat (2), ayat (3) UU Kehutanan.

Pemohon menyandarkan permohonan pada beberapa hal antara lain: bahwa UU Kehutanan tidak mengatur atau mengatur secara tidak adil penetapan suatu lahan hutan sebagai hutan adat atau hutan ulayat. Masyarakat hukum adat kehilangan haknya untuk ikut serta mengelola hutan karena UU Kehutanan hanya mengatur tentang hutan hak yaitu hutan yang berdiri di atas tanah yang dibebani hak atas tanah dan hutan Negara yaitu hutan yang berada di atas tanah Negara.

Terhadap hubungan HMN dengan hak ulayat berkaitan dengan tanah dan wilayah adat, Majelis Hakim MK dalam salah satu pertimbangannya menyebutkan bahwa:

> Hutan adat dalam kenyataannya berada dalam wilayah hak ulayat. Dalam wilayah hak ulayat terdapat bagian-bagian tanah yang bukan hutan yang dapat berupa ladang penggembalaan, kuburan yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan umum, dan tanah-tanah yang dimiliki secara perseorangan yang berfungsi memenuhi kebutuhan perseorangan. Keberadaan hak perseorangan tidak bersifat mutlak, sewaktu-waktu haknya dapat menipis dan menebal. Jika semakin menipis dan lenyap akhirnya kembali menjadi kepunyaan bersama. Hubungan antara hak perseorangan dengan hak ulayat bersifat lentur. Hak pengelolaan hutan adat berada pada masyarakat hukum adat, namun jika dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat jatuh kepada Pemerintah [vide Pasal 5 ayat (4) UU Kehutanan]. Wewenang hak ulayat dibatasi seberapa jauh isi dari wewenang hak perseorangan, sedangkan wewenang negara dibatasi sejauh isi dan wewenang hak ulayat. Dengan cara demikian, tidak ada tumpang tindih (*kejumbuhan*) antara wewenang negara dan wewenang hak masyarakat hukum adat yang berkenaan dengan hutan. Negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat.[43]

Putusan MK ini secara garis besar membawa sebuah preseden positif bagi pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat, terutama dalam relasinya dengan HMN. Putusan ini juga memberikan posisi tawar yang lebih baik dan mendudukkan masyarakat hukum adat sebagai entitas yang memiliki kedaulatan terbatas, dan tidak hanya sekedar menjadi sub-ordinat pemerintah dalam pemanfaatan tanah dan sumber daya alam.

Hutan Negara pada mulanya terbentuk dari klaim kepemilikan oleh pemerintah kolonial atas wilayah yang ditetapkannya sebagai hutan, termasuk di dalamnya adalah wilayah adat[44]Pada tahap ini, negara bermaksud untuk mendapatkan pendapatan dari ekstraksi sumberdaya alam. Tahap berikutnya adalah menetapkan batas-batas tanah yang dinyatakan sebagai milik negara untuk menekankan kontrol wilayah oleh negara terhadap sumberdaya alam. Setelah batas-batas sebuah wilayah ditetapkan, wilayah itu akan menjadi tertutup dan negara melarang siapa pun untuk mengakses wilayah tersebut berikut sumberdaya alam di dalamnya, kecuali jika negara

[43]Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Perkara Nomor 35/PUU-X/2012, hlm. 172.

[44]Noer Fauzi Rachman dan Mia Siscawati, 2014, Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012, INSISTPress, Yogyakarta, Hlm. 4.

mengizinkan atau memberikan konsesi. Tahap terakhir adalah ketika negara meluncurkan program di mana negara membagi-bagi hutan dalam berbagai macam fungsi berdasarkan kriteria ilmiah, seperti lereng, curah hujan, dan tipe tanah. Hasil utama program ini adalah zonasi terhadap sebuah wilayah untuk mengatur tipe-tipe aktivitas yang diizinkan pada setiap zona.[45]

MK memberikan pendapatnya terkait dengan bagaimana seharusnya relasi negara dan masyarakat hukum adat dalam konteks pengelolaan Hutan Negara dan Hutan Adat:

> Berdasarkan hal tersebut di atas, maka diatur hubungan antara HMN dengan hutan negara, dan HMN terhadap hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur dan memutuskan persediaan, peruntukan, pemanfaatan, pengurusan serta hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara. Kewenangan pengelolaan oleh negara di bidang kehutanan seharusnya diberikan kepada kementerian yang bidangnya meliputi urusan kehutanan. Terhadap hutan adat, wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat. Hutan adat (yang disebut pula hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya) berada dalam cakupan hak ulayat karena berada dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat, yang peragaannya didasarkan atas *leluri (traditio*) yang hidup dalam suasana rakyat (*inde volksfeer*) dan mempunyai suatu badan perurusan pusat yang berwibawa dalam seluruh lingkungan wilayahnya.[46]

5. Pendirian MK terhadap HMN

Berdasarkan hasil kajian atas ketiga putusan MK yang menjadi obyek penelitian ini, dapat dirumuskan beberapa pendapat yang sekaligus juga mencerminkan pandangan MK dalam pemaknaan HMN. Pendapat tersebut antara lain:

---

[45]P. Vandergeest dan N.L. Peluso. 1995. "*Territorialization and State Power in Thailand*" *Theory & Society* 24 (3): 385–426. DOI: 10.1007/BF00993352., dalam Noer Fauzi Rachman dan Mia Siscawati, 2014, *Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012*, INSISTPress, Yogyakarta, Hlm. 11.

[46]Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Perkara Nomor 35/PUU-X/2012, Hlm. 172-173

1. Kepentingan umum tidak hanya mengacu pada kepentingan pembangunan semata, melainkan juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat;
2. Kepentingan umum tidak harus selalu dapat diakses secara langsung dan leluasa oleh rakyat miskin, seperti misalnya jalan tol dan pelabuhan. Walaupun keduanya tidak secara langsung dapat diakses oleh seluruh warga negara, keberadaan jalan tol dan pelabuhan memegang peran penting dalam distribusi kebutuhan pokok masyarakat. Oleh karena itu, yang harus dipastikan dalam kepentingan umum adalah semua masyarakat dapat merasakan manfaatnya, baik langsung maupun tidak langsung.
3. Tidak semua fasilitas untuk kepentingan umum dapat dipenuhi oleh negara oleh karena semakin meningkatnya kebutuhan atau permintaan masyarakat. Oleh sebab itu, meskipun negara memberi kesempatan pada swasta untuk dapat ikut serta memenuhi kepentingan umum tersebut, namun negara tetap dapat menentukan kebijakan yang bersangkut paut dengan kepentingan umum, misalnya dalam menetapkan tarif jalan tol yang dikelola oleh swasta, sehingga swasta tidak sepenuhnya dapat menentukan sendiri tarif jalan tol yang merupakan investasi dari yang bersangkutan. Dengan tidak ada atau kurangnya fasilitas jalan umum dan
4. Negara tidak dengan semena-mena mengambil alih atau mengizinkan penggunaan tanah yang dimiliki oleh masyarakat maupun pihak yang terdampak untuk digunakan bagi kepentingan umum, tetapi harus melalui tahapan dan proses yang diatur oleh Undang-Undang.
5. Ketiga, penguasaan negara terhadap sumber daya alam, dimaksudkan supaya negara dapat mengatur dalam rangka pengelolaan terhadap sumber daya kehidupan tersebut untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, baik rakyat secara individual maupun rakyat sebagai anggota masyarakat hukum adat;
6. Yang menjadi ukuran utama bagi negara dalam menentukan pengurusan, pengaturan atau pengelolaan atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah frasa "sebesar-besar kemakmuran rakyat" sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945.

7. Empat tolok ukur dalam menilai makna sebesar-besar kemakmuran rakyat yaitu: (i) kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, (ii) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, (iii) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, serta (iv) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam memanfaatkan sumber daya alam;
8. Penguasaan oleh negara atas bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi.
9. Wewenang hak ulayat dibatasi seberapa jauh isi dari wewenang hak perseorangan, sedangkan wewenang negara dibatasi sejauh isi dan wewenang hak ulayat. Dengan cara demikian, tidak ada tumpang tindih (kejumbuhan) antara wewenang negara dan wewenang hak masyarakat hukum adat yang berkenaan dengan hutan. Negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat.
10. Tidak dimungkinkan hak yang dipunyai oleh warga masyarakat hukum adat tersebut ditiadakan atau "dibekukan" sepanjang memenuhi syarat dalam cakupan pengertian kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945
11. Perkataan dikuasai oleh negara haruslah diartikan mencakup makna penguasaaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.
12. Rakyat secara kolektif itu, dikonstruksikan oleh UUD 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuursdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat.

13. Berdasarkan ciri-ciri tersebut pemberian HP-3 atas wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil mengakibatkan adanya pengalihan kepemilikan dan penguasaan oleh negara dalam bentuk *single ownership* dan *closed ownership* kepada seseorang, kelompok masyarakat atau badan hukum atas wilayah tertentu dari wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, yang dapat menutup akses bagi setiap orang atas wilayah yang diberikan HP-3.

Berdasarkan beberapa pertimbangan MK tersebut di atas, nampak upaya MK dalam menempatkan HMN dalam posisinya yang setara dengan hak-hak perorangan atau kelompok. Hal ini ditegaskan seperti pada kalimat "harus juga memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi". HMN tidak diposisikan berada di atas sebagai induk dari hak-hak lainnya, melainkan berbagi wilayah dengan dengan hak-hak perseorangan dan kolektif tersebut, sebagaimana ditegaskan bahwa "wewenang negara dibatasi sejauh isi dan wewenang hak ulayat" dan "Negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat".

Dalam konteks hak privat, HMN ditempatkan sejajar dengan hak-hak lain atas tanah dan sumber daya alam. Sedangkan dalam konteks publik, HMN tidak ditujukan untuk memberikan negara hak milik atas tanah, melainkan memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur, mengelola dan mengawasi penggunaan tanah, air dan sumber daya alam lainnya. MK dalam Putusan No. 35 menyatakan: "*Sebagai perbandingan, dalam hukum pertanahan, hak "menguasai dari negara" tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik dan menggunakannya seperti hak atas tanah, karena sifatnya semata-mata hukum publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disebut Undang-Undang Pokok-pokok Agraria), yakni wewenang hak menguasai dari negara digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur*".

Berkaitan dengan aspek publik dan aspek privat yang terkandung dalam HMN, Achmad Sodiki juga memberikan pandangannya bahwa

dalam hal HMN sebagai Hak Privat, negara tidak bisa terjun langsung untuk berhubungan dengan pihak ketiga atau perusahaan swasta. Untuk itulah ditunjuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk bekerjasama dengan swasta. Dipilihnya BUMN untuk berurusan dengan swasta semata-mata agar kedudukan negara tidak berada dalam posisi yang setara dengan korporasi privat. Bagaimanapun juga negara harus memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari mitra kerjasamanya, agar fungsi koreksi dan regulasi yang dimiliki negara dapat dijalankan dengan baik.[47]

Penguasaan negara dalam Pasal 33 UUD 1945 menurut MK dalam pertimbangan pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 terhadap Pasal 33 UUD 1945 mengandung pengertian yang lebih tinggi daripada pemilikan dalam konsepsi hukum perdata. Konsepsi penguasaan negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan kedaulatan publik. Oleh karena itu makna HMN bukan dalam makna negara memiliki bumi, air dan sumber daya alam Indonesia, melainkan dalam pengertian bahwa negara merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*).[48]

Pandangan yang berbeda ditunjukkan oleh Herman Soesangobeng mengenai sifat privat dari HMN. Menurutnya, dalam *Burgerlijk Wetboek* (yang kemudian menjadi Kitab Undang-Undang Hukum Perdata di Indonesia) dimungkinkan bagi negara untuk memiliki tanah secara privat. BW yang banyak mendapatkan pengaruh dari *Corpus Ius Civilis* jaman Romawi yang mengenal adanya hak milik perdata kebendaan dan hak milik perdata agraria. Penguasaan tanah oleh negara secara privat berada dalam kerangka hak milik perdata agraria tersebut.[49]

Putusan MK Nomor 001, 021, 022/PUU-I/2003 bertanggal 15 Desember 2004 juga memberikan penegasan bahwa apabila pengertian kata "dikuasai oleh negara" hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat) oleh negara, maka tidaklah mencukupi untuk mencapai tujuan "sebesar-besar kemakmuran rakyat". Konsep dikuasai oleh negara haruslah diartikan mencakup makna penguasaaan oleh negara dalam arti luas yang

[47]Achmad Sodiki, dalam Workshop Hasil Penelitian Sistematis STPN, Tanggal 27 November 2014 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

[48]Putusan MK tentang Uji Materi UU Ketenagalistrikan.

[49]Herman Soesangobeng dalam Workshop Hasil Penelitian Sistematis STPN, Tanggal 27 November 2014 di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.

bersumber dan berasal dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud.

Fungsi kepengurusan oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk menerbitkan dan mencabut fasilitas perijinan, lisensi, dan konsesi. Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah dan regulasi oleh pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung badan usaha milik negara, termasuk di dalamnya badan usaha milik daerah atau badan hukum milik negara/daerah sebagai instrumen kelembagaan di mana pemerintah mendayagunakan kekuasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Demikian pula fungsi pengawasan oleh negara dilakukan oleh negara c.q. pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas kekayaan alam atas bumi, air, dan kekayaan alam benar-benar digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Penutup

A. Kesimpulan

Hak Menguasai Negara (selanjutnya disebut HMN) di setiap rezim kekuasaan yang pernah ada di Indonesia dimaknai secara berbeda, bahkan bertolak belakang dalam semangat dan tujuan. Namun demikian dari segi kedudukan negara dalam hubungannya dengan penguasaan tanah dan sumber daya alam, Rezim Kolonial, Rezim Orde Lama, dan Rezim Orde Baru menempatkan negara pada posisi yang hampir sama yaitu sebagai sebagai penguasa tertinggi atas tanah dan sumber daya alam. HMN ditempatkan sebagai hak induk yang tertinggi atas hak-hak atas tanah lainnya. Keadaan bergeser ketika Indonesia memasuki era reformasi dan hadirnya MK sebagai *the sole interpreter of constitution*. Pada era yang terakhir ini, negara dan rakyat berada dalam posisi untuk berbagi kewenangan menguasai dan tidak lagi berada dalam hubungan sub-ordinasi.

Pendirian MK terhadap pemaknaan HMN pada beberapa putusan yang dikaji dalam penelitian ini cenderung konsisten. MK memaknai HMN sebagai hak publik, yang berbeda dengan karakter hak privat pada ranah keperdataan. Negara tidak dalam posisi memiliki sumber daya alam, melainkan hadir untuk merumuskan kebijakan (*beleid*), melakukan pengaturan (*regelendaad*), melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), melakukan pengelolaan (*beheersdaad*), dan melakukan pengawasan (*toezichthoudendaad*). Oleh karena itu pelaksanaan HMN harus memperhatikan hak-hak yang telah ada, baik hak individu maupun hak kolektif yang dimiliki masyarakat hukum adat (hak ulayat), hak masyarakat adat serta hak-hak konstitusional lainnya yang dimiliki oleh masyarakat dan dijamin oleh konstitusi

B. Saran

Meskipun MK cenderung memaknai HMN dalam konteks Hak Publik, tidak dapat dinafikan bahwa negara juga memiliki hak privat atas tanah, air dan sumber daya alam. Oleh karena itu, HMN seyogyanya dipahami dalam dua fungsi. Pertama, dalam konteks hak publik, HMN merupakan perwujudan kedaulatan rakyat Indonesia atas wilayahnya yang dalam porsi tertentu dikuasakan oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam hal ini negara hanya menjadi pengatur dan menjamin distribusi dan alokasi penguasaan sumber daya alam yang adil dan seimbang.

Sedangkan yang kedua, HMN sejatinya juga mengandung dimensi hak privat, dimana negara dapat menguasai sumber daya, terutama tanah, secara fisik sebagai hak kebendaan. Penguasaan itu diperlukan untuk penyelenggaraan negara yang efisien dan menjamin tersedianya fasilitas umum yang memadai bagi rakyat Indonesia. HMN dalam dimensi privat tersebut contohnya adalah jalan umum, rumah sakit, sekolah dan fasilitas-fasilitas lain yang menjamin kepentingan umum. Dalam konteks negara sebagai badan hukum publik, HMN tidak dapat diposisikan lebih tinggi dari hak-hak perseorangan atau kolektif lainnya. Kedudukan diantara hak-hak tersebut harus ditempatkan setara satu sama lain. HMN tidak diposisikan berada di atas sebagai induk dari hak-hak lainnya, melainkan berbagi wilayah penguasaan dengan hak-hak perseorangan dan kolektif tersebut, sebagaimana ditegaskan dalam putusan MK terhadap Perkara Uji Materi UU Kehutanan bahwa "wewenang negara dibatasi sejauh isi dan wewenang hak ulayat" dan "Negara hanya mempunyai wewenang secara tidak langsung terhadap hutan adat".

***

Daftar Pustaka

Peraturan Peundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil

UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum

Putusan Hakim

Putusan MK No. 35/PUU-X/2012 (Uji Materi UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan);

Putusan MK No. 50/PUU-X/2012 tentang pengujian UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum

Putusan MK No. 3/PUU-VIII/2010 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil terhadap UUD 1945

Buku

Asshiddiqqie, Jimly, 2006, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.

Asshiddiqqie, Jimly, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta.

Dalrymple, Kate, Jude Wallace, and Ian Williamson, 2004, *Land Policy and Tenure in Southeast Asia*, 1995 – 2005, disampaikan dalam *3rd Regional FIG Conference*, Jakarta, Indonesia, 3-7 October 2004.

Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.

Sodiki, Achmad, 2013, Politik Hukum Agraria, Konstitusi Press, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta.

Sumardjono, Maria S.W., 2014, *Semangat Konstitusi dan Alokasi yang Adil atas Sumber Daya Alam*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Partington, Geoffrey, 2007, *Thoughts on Terra Nullius, dalam Proceedings of the Nineteenth Conference of The Samuel Griffith Society*, Melbourne.

Kano, Hiroyoshi, 1977, *Land Tenure System and The Desa Community in Nineteenth Century Java*, IDE Paper No.5, Institute of Developing Economies Tokyo, Jepang, dalam S.M.P. Tjondronegoro dan Wiradi (Penyunting), 2008, *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor, Jakarta.

Wignjosoebroto, Soetandjo, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Edisi Revisi, Huma; VVI; KITLV dan Epistema, Jakarta.

Rachman, Noer Fauzi, 2012, *Landreform dari Masa ke Masa: Perjalanan Kebijakan Pertanahan 1945-2009*, STPN Press, Yogyakarta.

Setiawan, Usep. 2010, *Kembali ke Agraria*, STPN Press, Yogyakarta.

Rawls, John, 2006, *Teori Keadilan: Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, Penerjemah: Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Latif, Yudi, 2012, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila,* Cetakan ke-IV, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Haar, Ter, 1979, *Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat*, Cetakan ke-IV, Penerjemah: K. Ng. Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta.

Salman, Otje. 2011. *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*. Alumni, Bandung.

Rachman, Noer Fauzi dan Mia Siscawati, 2014, *Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012*, INSISTPress, Yogyakarta.

Vandergeest, P. dan N.L. Peluso. 1995. "*Territorialization and State Power in Thailand" Theory & Society 24 (3): 385–426. DOI: 10.1007/ BF00993352.*, dalam Noer Fauzi Rachman dan Mia Siscawati, 2014, Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/ PUU-X/2012, INSISTPress, Yogyakarta.

Winarno, Budi, 2008, *Gagalnya Organisasi Desa dalam Pembangunan di Indonesia*, Tiara Wacana, Yogyakarta.

Jurnal

Saptomo, Ade, 2004, *Di Balik Sertifikasi Hak atas Tanah dalam Perspektif Pluralisme Hukum*, Jurnal Jurisprudence, Vol. 1, No. 2, September 2004.

Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff, 2010, *Politik Lokal di Indonesia: Dari Otokratik ke Reformasi Politik*, Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21.

Erica-Irene A. Daes, 2004, *Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples: Indigenous peoples' permanent sovereignty over natural resources, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Economic and Social Council*, United Nation.

Internet

Subhanie, Dzikry, 2013, DPD Bentuk Komnas Ad-hoc Penyelesaian Konflik Agraria, artikel dalam Jurnalparlemen.com diakses tanggal 5 April 2013.

Daya Alam, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Kompas.com, 2013, 2011 Tahun Perampasan Tanah, Kompas.com., diakses tanggal 5 April 2013.

http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Legalisasi-Aset/Program-Program/Sertipikasi-PRONA, diakses pada Hari Kamis, Tanggal 30 Oktober 2014, Pukul 17:47 WIB

PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT HUKUM ADAT DI KAWASAN HUTAN

Dyah Ayu Widowati
Ahmad Nashih Luthfi
I Gusti Nyoman Guntur

Pengantar Penulis

Penelitian ini mengkaji berbagai konsep hak penguasaan atas tanah masyarakat hukum adat dan bentuk yang tersedia di dalam mengakui dan melindungi hak atas tanah tersebut terutama di dalam kawasan hutan. Penelitian ini dilatarbelakangi lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara nomor 35/PUU-X/2012 (dikenal sebagai Putusan MK 35) yang melakukan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Peneliti ingin mengetahui lebih lanjut kepastian hukum dan hak masyarakat hukum adat mengakses tanah secara formal melalui proses pendaftaran tanah terhadap hutan adat di dalam kawasan hutan.

Laporan ini merupakan bagian dari hasil Penelitian Sistematis STPN 2014, oleh sebab itu kami menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Dr. Oloan Sitorus
2. Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat STPN, Dr. Sutaryono
3. Prof. Dr. Achmad Sodiki sebagai pembimbing penelitian,
4. Myrna Safitri, Ph.D. dan Noer Fauzi Rachman, Ph.D. selaku *steering committee* yang telah memberikan masukan pada draft laporan,
5. Kawan-kawan di Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat STPN (Ibu Sabatari, Pak Sugi, Mbak Wulan, Mas Nazir, Mbak Widhi) yang telah memfasilitasi dan membantu proses penelitian multipihak ini,

6. Para narasumber yang telah bersedia meluangkan waktu dan berbagi pengetahuannya.

Semoga laporan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak. Kritik dan saran kami harapkan.

Yogyakarta, Desember 2014

Tim Peneliti

Pendahuluan

"[R]ecently the Indonesian Constitutional Court has decided that customary forest, or hutan adat, is not part of the state forest zone. This decision marks an important step towards a full recognition of land and resources rights of adat community and forest-dependent communities. This will also enable Indonesia's shift toward sustainable growth with equity in its forests and peatlands sector."
(Susilo Bambang Yudhoyono, 27 Juni 2013[1])

A. Latar Belakang

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan komitmennya untuk memulai proses pendaftaran dan pengakuan hak atas tanah dan wilayah adat masyarakat-hukum adat di Indonesia. Ia menyatakan dalam suatu forum internasional, *Tropical Forest Alliance 2020: Promoting Sustainability and Productivity in the Palm Oil and Pulp & Paper Sectors Workshop*, di Jakarta, 27 Juni 2013.

Komitmen presiden merupakan respon atas putusan yang bersifat final dan mengikat Mahkamah Konstitusi (MK) Republik Indonesia yang menetapkan bahwa hutan adat bukan lagi hutan negara, melainkan bagian dari wilayah adat. Putusan MK atas perkara nomor 35/PUU-X/2012 (dikenal dengan Putusan MK 35) keluar pada tanggal 16 Mei 2012. Mahkamah Konstitusi menghasilkan beberapa putusan penting yang

[1]Pidato ini bisa dilihat di website resmi presiden, http://www.presidenri.go.id/index.php/eng/pidato/2013/06/27/2136.html

melakukan pengujian konstitusionalitas atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Diantara perubahannya yang mendasar adalah sebagai berikut.

1) Ketentuan Pasal 1 angka 6 yang berbunyi "*Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat*", diubah menjadi "*Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat".*
2) Ketentuan Pasal 4 ayat (3) yang berbunyi "*Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional",* diubah menjadi "*Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang*".
3) Ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi *"Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. hutan negara, dan b. hutan hak",* diubah menjadi "*Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat".*
4) Menghapus ketentuan Pasal 5 ayat (2) yang berbunyi "Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat".
5) Ketentuan Pasal 5 ayat (3) yang berbunyi "*Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya*", diubah menjadi "*Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya".*

Putusan MK tersebut merupakan hasil dari gugatan *judicial review* yang diajukan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) bersama dua anggotanya, yakni Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kenegerian Kuntu, Kabupaten Kampar, Provinsi Riau, dan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Kasepuhan Cisitu, Kabupaten Lebak, Provinsi Banten.

Putusan itu tidak hanya memiliki makna berupa pengakuan hak-hak atas tanah dan wilayah masyarakat hukum adat untuk mewujudkan keadilan sosial namun juga sekaligus pengakuan atas kewarganegaraan yang inklusif, mengingat masyarakat-hukum adat telah sekian lama diabaikan eksistensinya.[2] Meski demikian terdapat beberapa kendala dan langkah-langkah yang diperlukan dalam menyikapi putusan MK di atas. Presiden RI telah menyatakan komitmennya melakukan pendaftaran tanah hutan adat yang telah dikeluarkan dari hutan negara yang diperkirakan luasnya 40 juta hektar[3], maka lembaga negara lain juga perlu menindaklanjuti dengan kebijakan yang senafas dengan putusan dan komitmen tersebut. Akan tetapi, dalam kenyataannya Kementerian Kehutanan sebagai pihak yang memiliki kewenangan atas penguasaan dan pengelolaan kawasan hutan melakukan kebijakan pemertahanan diri dengan mengeluarkan Surat Edaran Menteri dan Peraturan Menteri. Kementerian lain memberikan respon yang berbeda-beda.

Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor SE.1/Menhut-II/2013 yang dikeluarkan pada 16 Juli 2013 menyatakan bahwa "pelepasan hutan adat dari kawasan hutan negara hanya dapat dilakukan oleh Kementerian Kehutanan apabila ada persetujuan dari pemerintah daerah". Surat Edaran ini oleh kalangan ahli hukum dianggap sebagai upaya mempertahankan penguasaan negara atas hutan adat. Selain itu secara *juridis* ada cacat hukum bahwa Menteri Kehutanan melalui surat edaran tersebut tidak memiliki kewenangan untuk menghapus kata-kata dalam undang-undang karena kewenangan tersebut hanya dipunyai oleh legislator[4].

Juga muncul Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang pengukuhan kawasan hutan. Peraturan ini mengharuskan masyarakat untuk memberikan bukti resmi (tertulis) soal klaim atas tanah. Permen ini menunjukkan bahwa logika penguasaan hutan oleh

---

[2]Noer Fauzi Rachman dan Mia Siscawati, "Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012", suplemen jurnal *Wacana,* InsistPress: 2014, hlm. 54.

[3]"AMAN: Pasca Putusan MK, Negara Tidak Boleh Lagi Mengusir 40 Juta Masyarakat Adat di Area Hutan Adat.", diakses pada 20 Agustus 2014. http://suaraagraria.com/detail-917-aman-pasca-putusan-mk-negara-tidak-boleh-lagi-mengusir-40-juta-masyarakat-adat-di-area-hutan-adat.html#.U0kYqPmSwc8.

[4]Maria Rita Roewiastoeti, "Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012." *Wacana* edisi 33, tahun XVI, 2014, hlm. 51–61.

negara yang dinyatakan secara sepihak bernafaskan "domain verklaring" dalam kenyataannya masih diikuti oleh Kementerian Kehutanan. Padahal penguasaan secara sepihak atas tanah adat dengan sistem semacam inilah justru yang telah dinyatakan sebagai melanggar konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK 35 tersebut. Peraturan tersebut mempersulit masyarakat adat untuk mendapatkan hak konstitusional atas wilayah mereka. Singkatnya, peraturan tersebut bertentangan dengan semangat yang ada dalam Putusan MK 35[5].

Adapun respon Badan Pertanahan Nasional RI yang sementara ini ada didasarkan pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Intinya adalah pada keberadaan masyarakat hukum adat, yang menurut Permen ini ditetapkan dengan peraturan daerah. Beberapa pasal Permen Agraria tahun 1999 ini masih senafas dengan UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yakni tentang pengakuan eksistensi masyarakat hukum adat, tanah dan wilayah ulayat, tatanan hukum adat dan kelembagaannya dengan syarat-syarat tertentu yang sulit dipenuhi oleh masyarakat adat[6].

Selain hal itu, terdapat beberapa langkah lanjutan yang perlu disikapi oleh BPN RI. Tanah hutan adat yang telah dikeluarkan dari hutan negara memerlukan pengakuan dan perlindungan hukum serta pendaftarannya. Sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 19 UUPA terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Jika mengikuti mekanisme dan prosedur peraturan di atas, maka tanah adat atau yang didefiniskan sebagai tanah ulayat dapat didaftarkan dalam kegiatan 'pendaftaran tanah pertama kali' harus melalui 'pembuktian hak' dan

[5]Yance Arizona, "Dibutuhkan Pengakuan Hukum Terintegrasi: Kajian Hukum Penerapan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau", dalam *Wacana* edisi 33, tahun XVI, 2014, hlm. 143–165.

[6]Kajian kritis mengenai Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 ini lihat, Siti Rachma Mary, Y. Arizona, dan N. Firmansyah, "Kajian Kritis atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat." Kertas Kerja Epistema Institute No.01/2012. Jakarta: Epistema Institute.

'sertipikasi'. Peraturan ini memiliki keterbatasan dalam hal pembuktian hak yang diwujudkan dalam bentuk tertulis yang ada sebelumnya, dan bentuk pengakuan berupa sertipikasi dalam bentuk privat atau badan hukum. Tanah hutan adat dan masyarakat-hukum adat sebagai penyandang hak yang dimaksud dan diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi tentu sangat berbeda dengan yang dimaksudkan oleh peraturan-peraturan dari BPN di atas. Di dalam masyarakat-hukum adat terdapat hak-hak individual maupun hak-hak komunal. Persoalan komunalitas atas tanah inilah yang belum mendapat tempat dalam sistem pendaftaran tanah di lembaga BPN RI.

Oleh sebab itu diperlukan bentuk pendaftaran tanah yang akan dilakukan oleh BPN RI untuk mengakui dan melindungi hak-hak atas tanah masyarakat-hukum adat atas wilayah (hutan) ulayatnya. Beberapa gagasan yang telah muncul dalam mengusulkan pengakuan hak-hak atas tanah komunal diantaranya adalah[7]: (1) memberikan hak atas tanah dengan sifat individual melalui wujud sertipikat, atau pengesahan sistem 'semi formal' bukti pemilikan masyarakat; (2) memberikan Hak Kelola, Izin Kelola, atau Perjanjian Penggunaan Tanah; (3) memberikan kepemilikan kolektif atau Hak pakai atas tanah kepada masyarakat adat; (4) memberi pengakuan hak ulayat (beschikkingrecht). Menyadari bahwa sistem pengakuan dalam hukum Indonesia ternyata penuh dengan rintangan, maka berbagai pilihan di atas memiliki kelebihan dan kekurangan. Selain itu adalah hanya dikenal bentuk 'legalisasi' hak atas tanah masyarakat oleh negara yang diwujudkan dalam bentuk 'pengakuan' dan 'pemberian' yang keduanya masih bersifat kabur dihadapkan pada beragam konsep hak atas tanah masyarakat[8].

[7]Berbagai gagasan ini dimuat dalam, Adriaan Bedner dan Ward Berenschot (ed.) *Masa DepanHak-Hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum, Rekomendasi Kebijakan*. Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS, 2010, lihat hlm. 5-8

[8]Myrna Safitri, "Legalisasi Hak-Hak Masyarakat atas Tanah dan Kekayaan Alam dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional Indonesia: Model, Masalah dan Rekomendasi", dalam Adriaan Bedner dan Ward Berenschot (ed.) *Masa DepanHak-Hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum, Rekomendasi Kebijakan*. Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS, 2010, hlm. 15-16.

B. Rumusan Masalah

Atas berbagai pemikiran di atas, maka penelitian ini berangkat dari tiga pertanyaan utama:

1. Apa sajakah konsep-konsep dan bentuk perlindungan hak penguasaan atas tanah di kawasan hutan adat yang ada di Indonesia?
    a. Bagaimanakah konsep dan bentuk perlindungan hak penguasaan atas tanah masyarakat hukum adat di Indonesia?
    b. Bagaimanakah konsep dan bentuk perlindungan hak penguasaan hutan adat menurut peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimanakah mekanisme dan prosedur pendaftaran tanah hutan adat?
    a. Mengapa tanah adat perlu didaftarkan?
    b. Apakah semua bentuk tanah adat dapat didaftarkan?
    c. Bagaimanakah pelaksanaan pendaftaran tanah hutan adat?

C. Tujuan Penelitian

1. Konsep dan bentuk perlindungan hak penguasaan atas tanah di kawasan hutan adat yang ada di Indonesia
2. Mekanisme dan prosedur pendaftaran tanah hutan adat

D. Hasil Penelitian

1. Pemetaan konsep hak penguasaan atas tanah di kawasan hutan adat yang ada di Indonesia dan mekanisme dan prosedur pendaftaran tanah hutan adat.
2. Rekomendasi bentuk terbaik pengakuan dan perlindungan hak penguasaan masyarakat hukum adat di kawasan hutan adat serta mekanisme dan prosedur pendaftaran tanah hutan adat.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah cara untuk menjawab dan memecahkan masalah yang muncul dalam perumusan masalah.

a) Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat yuridis normatif yaitu berupa pengumpulan bahan-bahan baik dari peraturan perundang-undangan, asas-asas hukum, doktrin serta sumber-sumber terkait lainnya yang berkaitan dengan pokok permasalahan.

Penelitian hukum normatif mencakup:

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum.
2. Penelitian terhadap sistematika hukum
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal
4. Perbandingan hukum
5. Sejarah hukum[9]

Dari kelima jenis penelitian di atas, penulisan hukum ini menelaah sistematika hukum, sinkronisasi vertikal horizontal, dan juga melihat dari sejarah hukum.

Dalam sistematika hukum, pengertian-pengertian dasar seperti; subjek hukum, hak, kewajiban, peristiwa hukum, dll, harus terdapat dalam perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena suatu perundang-undangan lazimnya mengatur bidang kehidupan tertentu yang dikaitkan dengan bidang-bidang tata hukum tertentu. Oleh karena itu, seharusnya tiap perundang-undangan seharusnya secara sistematis mengatur dalam pasal-pasal yang merupakan kaidah hukum.[10]

Dari sisi sinkronisasi, peneliti akan menelaah bagaimana kaitan antara peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tanah dan hutan. Kaitan itu berupa kesesuaian atau harmonisasi antara berbagai perundang-undangan tentang tanah dan hutan.

Dari sisi sejarah, peneliti akan menelaah mengenai sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tanah dan hutan, serta sejarah mengenai masyarakat adat dan hak-haknya atas tanah.

---

[9]Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm.12

[10]*ibid*, hlm.74

b) Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan yaitu suatu penelitian yang bertujuan mendapatkan data sekunder, dengan cara melakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, karya-karya hukum, dan bahan-bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

1. Jenis Data

   Jenis data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data sekunder.

2. Bahan Penelitian

   Bahan kepustakaan dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga), yaitu:

   a) Bahan hukum primer

      Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat, antara lain:

      1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
      2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
      3) Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 35/PUU-X/2012;
      4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
      5) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;
      6) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang pengukuhan kawasan hutan.
      7) Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala BPN RI, Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014, tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan, tertanggal 17 Oktober 2014.

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang yang memberi petunjuk dan menjelaskan bahan hukum primer, antara lain:

1) Buku-buku mengenai perjanjian;
2) Karya-karya ilmiah di bidang hukum;
3) Majalah, artikel, jurnal, surat kabar dan *website*;
4) Laporan-laporan penelitian yang relevan dengan bidang kajian.

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang melengkapi bahan hukum primer dan sekunder, antara lain:

1) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
2) Kamus Hukum.

3. Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan cara melakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, karya-karya hukum, dan bahan-bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan penelitian.

4. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data untuk memperoleh data yang dibutuhkan berupa melakukan studi dokumen untuk mendapatkan gambaran secara umum mengenai hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

5. Narasumber

Guna mendukung data sekunder, dalam penelitian ini juga dilakukan wawancara kepada beberapa narasumber antara lain:

1) Hakim Mahkamah Konstitusi
2) Badan Pertanahan Nasional
3) Lembaga Swadaya Masyarakat Epistema
4) Lembaga Swadaya Masyarakat Huma

6. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Data yang terkumpul kemudian dikelompokkan dan dipilah-pilah dicari yang relevan dan representatif yang berhubungan dengan pokok permasalahan. Data tersebut selanjutnya dipelajari secara mendalam, ditelaah dan dipaparkan secara deskriptif, kemudian dibuat kesimpulan yang diharapkan dapat menjawab permasalahan yang diangkat dan dibahas tersebut.

Tinjauan Pustaka

A. Pengertian Hukum Kehutanan

Pengertian hutan dan kehutanan secara yuridis normatif memiliki perbedaan, yaitu berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan yang dimaksud dengan kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkut paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.

Di samping pengertian hutan dan kehutanan, ada pengertian lain yang tidak kalah pentingnya, yaitu kawasan hutan. Menurut pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang *ditunjuk* dan atau *ditetapkan* oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Menilik dari pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa hutan adalah pengertian dalam ranah ekologi atau yang terlihat secara fisik, sedangkan kawasan hutan adalah pengertian dalam ranah yuridis, karena dalam undang-undang kehutanan disebutkan bahwa suatu area dapat dikatakan sebagai kawasan hutan apabila telah ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah. Dalam hal ini, maka dapat dikatakan bahwa dengan adanya penunjukan dan atau penetapan dari pemerintah, suatu area memiliki kepastian hukum menjadi hutan tetap. Adapun yang dimaksud dengan kehutanan merupakan sistem manajemen dalam pengelolaan segala hal yang berkaitan dengan hutan maupun kawasan hutan.

Hukum kehutanan adalah kumpulan kaidah/ketentuan hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan hutan dan kehutanan, dan hubungan antara individu (perseorangan) dengan hutan dan kehutanan. Dalam rumusan hukum kehutanan terdapat tiga unsur yang tercantum, yaitu:

(1) adanya kaidah hukum kehutanan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
(2) mengatur hubungan antara negara dengan hutan dan kehutanan; dan
(3) mengatur hubungan antara individu (perseorangan) dengan hutan dan kehutanan.[11]

B. Hak-Hak Penguasaan atas Sumber Daya Agraria

1. Pengertian Hak Penguasaan atas Sumber Daya Agraria

Hak penguasaan atas sumber daya agraria dapat diartikan sebagai rangkaian kewenangan, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai sumber daya agraria yang dihaki. Subyek hak dan kandungan kewenangan dan atau kewajiban atau larangan pada masing-masing hak penguasaan inilah yang membedakan jenis hak penguasaan yang satu dari hak penguasaan yang lainnya.

'Penguasaan' dan 'Menguasai' dapat mengandung aspek publik dan/atau perdata. Aspek publik berisi kewenangan untuk mengatur dan tugas/ kewajiban untuk mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan sumber daya agraria, sedangkan aspek perdata menunjuk pada unsur kepunyaan (dapat menguasai tanah tersebut secara fisik dan bisa melakukan perbuatan-perbuatan hukum perdata terhadap tanah tersebut, seperti menjual, membeli, meyewakan). Penguasaan atau menguasai dapat secara yuridis dan atau dapat pula secara fisik. Penguasaan yuridis dilandasi hak, dilindungi oleh hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Tetapi ada juga penguasaan yuridis yang meskipun memberi kewenangan untuk menguasai secara fisik, tetapi penguasaan secara fisiknya berada pada pihak lain.

[11]Salim, H.S., 2004, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 6

Pihak lain itu dapat dengan sah menguasai tanah tersebut secara fisik, seperti melalui hubungan sewa menyewa, tetapi dapat juga secara tidak sah atau secara liar. Selain itu terdapat juga penguasaan yuridis yang tidak memberikan kewenangan untuk menguasai tanah secara fisik, seperti dalam hak tanggungan.

Hak Menguasai dari Negara juga berbeda dari jenis hak penguasaan lainnya. Hak Menguasai dari Negara meliputi semua sumber daya agraria, tanpa ada yang terkecuali (Pasal 33 ayat 3 UUD 45). Namun, Hak Menguasai dari Negara tidak memberi kewenangan untuk menguasai sumber daya agraria secara fisik dan menggunakannya seperti halnya hak atas tanah, karena sifat Hak menguasai dari Negara semata-mata hukum publik (semata-mata beraspek publik, yakni semata-mata kewenangan mengatur), sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2. Dalam hal Negara sebagai penyelenggara Negara memerlukan tanah untuk melaksanakan tugasnya, tanah yang bersangkutan akan diberikan kepadanya selaku Badan Penguasa, melalui Lembaga Pemerintah yang berwenang, seperti dengan hak pakai. Tanah diberikan kepada lembaga tersebut dengan suatu hak atas tanah, untuk dikuasai secara fisik dan digunakan, bukan sebagai Badan Penguasa yang mempunyai Hak Menguasai yang disebut dalam pasal 2 UUPA, tetapi sebagai badan hukum seperti halnya perorangan dan badan-badan hukum perdata yang diberi dan menjadi pemegang hak atas tanah.

2. Jenis (Sistematika) Hak Penguasaan atas Sumber Daya Agraria

Menurut UUPA, hak-hak penguasaan agraria itu secara sistematis, bisa diurutkan sebagai berikut:

a. Hak Bangsa Indonesia atas Tanah

Bangsa Indonesia merupakan satu kesatuan yang universal dan merupakan subyek utama bagi penguasaan hak atas tanah, namun dalam arti masih bersifat umum dan perlu diatur kemudian melalui Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (3) yang merupakan bentuk implementasi Hak bangsa yang selanjutnya disebut hak Menguasai Negara.

Hak Bangsa merupakan hak yang paling tinggi dan meliputi semua tanah yang ada di wilayah negara yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi, dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan lain atas tanah. Pengaturan hak penguasaan atas tanah ini dimuat dalam pasal 1 ayat (1)

sampai ayat (3) UUPA. Hak bangsa Indonesia atas tanah ini mempunyai sifat komunal, yang artinya semua tanah yang ada dalam wilayah negara Indonesia merupakan tanah bersama rakyat indonesia yang telah bersatu dengan bangsa Indonesia (Pasal 1 ayat (1) UUPA). Selain itu mempunyai sifat religius artinya seluruh tanah yang ada dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa (Pasal 1 ayat (2) UUPA). Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah bersifat abadi, yang artinya selama rakyat Indonesia bersatu dengan bangsa Indonesia hubungannya akan terus berlangsung tiada terputus untuk selamanya. Sifat abadi pulalah yang menjadikan dalam keadaan apapun dan bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan dan meniadakan eksistensi hubungan tersebut(pasal 1 ayat(3) UUPA).

Subyek (Pemegang Hak) pada Hak Bangsa adalah seluruh rakyat Indonesia sepanjang masa yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia, yaitu generasi-generasi yang akan datang.[12] Untuk tanah yang dihaki ialah semua tanah yang ada dalam Wilayah Negara Republik Indonesia. Tidak ada tanah yang merupakan *res nullius*.[13]

Menurut Boedi Harsono, penyataan tanah yang dikuasai oleh Bangsa Indonesia sebagai tanah bersama tersebut menunjukkan adanya hubungan hukum di bidang Hukum Perdata. Hak Bangsa Indonesia dalam Hukum Tanah nasional adalah hak kepunyaan, yang memungkinkan penguasaan bagian-bagian tanah bersama dengan Hak Milik oleh warga negara secara individual.[14]

Aspek perdata berkaitan dengan unsur kepunyaan, yang apabila diletakkan pada hak bangsa berarti memberikan kewenangan untuk mempunyai (*entitlement to possess*) secara bersama-sama atas sumber daya agraria di dalam wilayah Indonesia. Di samping memiliki aspek perdata, hak bangsa juga memiliki aspek publik yang memiliki unsur tugas kewenangan (*entitlement to control*). Hal ini merujuk pada kewenangan untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria yang dipunyai bersama oleh seluruh bangsa.

---

[12]Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, hlm 267.

[13]*Ibid.*

[14]Boedi Harsono (II), *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan TAP MPR RI IX/MPR/2001,* Universitas Trisakti, Jakarta, Maret 2002, hlm 43, seperti yang dikutip dalam Urip Santoso, 2006, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah,* Kencana, Jakarta, hlm 77.

b. Hak Menguasai Negara

Di zaman kolonial, semua tanah tak bertuan atau tanah kosong dikuasai oleh negara, sehingga negara bertindak sebagai *dominum* (pemilik tanah). Hal ini dimungkinkan supaya negara dapat menjual hak penguasaan tanah kepada swasta. Ketentuan ini dituangkan di dalam Pasal 1 Agrarische Besluid tahun 1870 yang mengatur mengenai asas *domein verklaring*, dengan ketentuan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan hak eigendom-nya adalah domein negara.[15]

Setelah Indonesia merdeka, asas *domein verklaring* dihapuskan, negara memiliki hak menguasai bukan memiliki. Hal ini dapat terlihat di dalam pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang sangat jelas membuktikan adanya penguasaan oleh negara sepenuhnya terhadap adanya sumberdaya alam yang ada di bumi dan seluruh kekayaan alam yang ada di dalamnya termasuk ruang angkasa diatasnya. Menguasai dapat diartikan sebagai tujuan untuk menentukan dan memanfaatkan serta mengambil manfaat dalam bentuk pengelolaan oleh penguasa.

Hak menguasai negara diatur di dalam Pasal 2 ayat 2 UUPA, yang memberi wewenang kepada Negara, yang bunyinya sebagai berikut:

(1) Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat.
(2) Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk:
    a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.
    b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
    c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

[15]Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, 2010, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah,* Refika Aditama, Bandung, hlm. 15

(3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai negara tersebut pada ayat 2 pasal ini, digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil, dan makmur.

(4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Negara sebagai organisasi kekuasan tertinggi seluruh rakyat melaksanakan tugas untuk mempimpin dan mengatur kewenangan bangsa Indonesia (kewenangan publik). Subjek Hak Menguasai Negara adalah Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia.[16] Tanah yang dihaki dalam Hak Menguasai Negara meliputi semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, baik tanah-tanah yang tidak atau belum maupun yang sudah dihaki dengan hak-hak perorangan.[17]

Negara sebagai penerima kuasa harus mempertanggungjawabkan kepada masyarakat Indonesia sebagai pemberi kuasa.[18] Ada dua hal yang dapat membatasi kewenangan negara atau Hak Menguasai Negara ini. Pertama, pembatasan oleh konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945. Pembatasan ini berupa hal-hal yang diatur oleh negara tidak boleh berakibat pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Kedua, pembatasan substantif, yaitu semua peraturan pertanahan harus ditujukan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA. Kewenangan ini tidak dapat didelegasikan kepada pihak swasta karena menyangkut kesejahteraan umum yang sarat dengan misi pelayanan. Pendelegasian

[16]Boedi Harsono, *Op.Cit*, hlm 271.

[17]*Ibid.*

[18]Maria S.W., Sumardjono, 1998, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara,* dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.

kepada swasta yang merupakan bagian dari masyarakat akan menimbulkan konflik kepentingan, dan karenanya tidak dimungkinkan.[19]

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai uji materi undang-undang ketenagalistrikan memberikan penafsiran mengenai konsep hak menguasai negara atas sumber daya alam. Penafsiran ini kemudian digunakan dalam memutus uji materi undang-undang di bidang sumber daya alam dalam kaitannya dengan hak menguasai negara.

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pengertian "dikuasai oleh negara" tidak dapat diartikan hanya sebatas sebagai hak untuk mengatur, karena hal dimaksud sudah dengan sendirinya melekat dalam fungsi-fungsi negara tanpa harus disebut secara khusus dalam undang-undang dasar. Sekiranyapun Pasal 33 tidak tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana lazim di banyak negara yang menganut paham ekonomi liberal yang tidak mengatur norma-norma dasar perekonomian dalam konstitusinya, sudah dengan sendirinya negara berwenang melakukan fungsi pengaturan. Karena itu, perkataan "dikuasai oleh negara" tidak mungkin direduksi pengertiannya hanya berkaitan dengan kewenangan negara untuk mengatur perekonomian.[20]

Dalam menafsirkan makna frasa "dikuasai oleh negara" dari Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi mengkonstruksi 5 (lima) fungsi negara dalam menguasai cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak serta bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.[21]

Tabel 1. Fungsi Negara dalam Menguasai Sumber Daya Alam

No	Fungsi	Penjelasan

[19] *Ibid*, hlm. 4-9

[20] PUU Ketenagalistrikan, hlm 333

[21] Yance Arizona, "Konstitusi Dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", makalah disampaikan dalam *Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan*, Selasa, 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia

1	Pengaturan (*regelendaad*)	Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan Pemerintah, dan regulasi oleh Pemerintah *(eksekutif)*.
2	Kebijakan *(beleid)*	Dilakukan oleh pemerintah dengan merumuskan dan mengadakan kebijakan
3	Pengelolaan (*beheersdaad*)	Dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham (*share-holding*) dan/atau melalui keterlibatan langsung dalam manajemen Badan Usaha Milik Negara. Dengan kata lain negara *c.q.* Pemerintah (BUMN) mendayagunakan penguasaannya atas sumber-sumber kekayaan untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4	Pengurusan (*bestuursdaad*)	Dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk mengeluarkan dan mencabut fasilitas perizinan *(vergunning)*, lisensi *(licentie)*, dan konsesi *(concessie)*.
5	Pengawasan (*toezichthoudensdaad*)	Dilakukan oleh negara *c.q.* Pemerintah dalam rangka mengawasi dan mengendalikan agar pelaksanaan penguasaan oleh negara atas cabang produksi yang penting dan/atau yang menguasai hajat hidup orang banyak dimaksud benar-benar dilakukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat.

Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa konsepsi penguasaan oleh negara merupakan konsepsi hukum publik yang berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut dalam UUD 1945, baik di bidang politik (demokrasi politik) maupun ekonomi (demokrasi ekonomi). Dalam paham kedaulatan rakyat itu, rakyatlah yang diakui sebagai sumber, pemilik dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bernegara, sesuai dengan doktrin "dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat". Dalam pengertian kekuasaan tertinggi tersebut, tercakup pula pengertian kepemilikan publik oleh rakyat secara kolektif.[22]

[22]PUU Ketenagalistrikan, hlm 333

Namun, meskipun Mahkamah Konstitusi menafsirkan bahwa hak menguasai negara lahir dari konsepsi hukum publik, seperti yang terdapat di dalam bagian menimbang pada putusan uji materi undang-undang ketenagalistrikan, Mahkamah Konstitusi tidak memberi penolakan bahwa hubungan negara dengan sumberdaya alam juga merupakan mengandung hubungan keperdataan. Pengakuan Mahkamah Konstitusi atas adanya unsur perdata dalam hak menguasai negara terlihat di dalam pertimbangan yang ada dalam putusan sebagai berikut:

- Menimbang bahwa jika pengertian kata "dikuasai oleh negara" hanya diartikan sebagai pemilikan dalam arti perdata (privat), maka hal dimaksud tidak akan mencukupi dalam menggunakan penguasaan itu untuk mencapai tujuan "sebesar-besarnya kemakmuran rakyat";
- Namun demikian, konsepsi kepemilikan perdata itu sendiri harus diakui sebagai salah satu konsekuensi logis penguasaan oleh negara yang mencakup juga pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud;
- Oleh karena itu, baik pandangan yang mengartikan perkataan penguasaan oleh negara identik dengan pemilikan dalam konsepsi perdata maupun pandangan yang menafsirkan pengertian penguasaan oleh negara itu hanya sebatas kewenangan pengaturan oleh negara, kedua-duanya ditolak oleh Mahkamah.[23]

c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Masyarakat hukum adat diatur dalam pasal 3 UUPA, yaitu "dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak pelaksanaan serupa itu masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi".[24]

Masyarakat hukum adat dapat mempunyai hak atas tanah dalam bentuk hak pengelolaan sebagai bagian dari pelaksanaan hak menguasai

[23] *Ibid*

[24] Pasal 3 Undang-undang Pokok Agraria

negara pasal 2 ayat 4 UUPA, juga diakuinya hak komunal masyarakat hukum adat (hak ulayat) sebagaimana pasal 3 UUPA.

Yang dimaksud dengan hak ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan tanah wilayahnya.[25]

Menurut Mochamad Tauchid[26] hak ulayat merupakan hak daerah atau suku bangsa atas selingkungan tanah, yang berisi kewenangan untuk mengatur penguasaan dan penggunaan tanah dalam lingkungan wilayahnya.

Pengertian hak ulayat menurut Depdagri-Fakultas Hukum UGM, 1978, hak ulayat adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya, dengan daya laku ke dalam maupun ke luar.

Menurut pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen Agraria/Kepala BPN) Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman penyelesaian masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, bahwa yang dimaksud dengan Hak Ulayat adalah kewenangan yang menurut adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup warganya untuk mengambil sumberdaya alam (SDA), termasuk tanah dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul secara lahiriah dan batiniah secara turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tertentu dengan wilayah yang bersangkutan.

Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada menurut Pasal 2 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 apabila memenuhi persyaratan sebagai berikut:

a) Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.
b) Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari dan;

25 Boedi Harsono, O*p Cit*, hlm.7

26 Tauchid Mohammad, 1953, *Masalah Agraria*, Bagian Pertama, Penerbit Cakrawala, Jakarta

c) Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh warga persekutuan hukum tesebut.

d. Hak-Hak Atas Tanah

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak-hak perseorangan atas tanah. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.[27]

Hak-hak Atas Tanah yakni hak-hak individual yang dalam Pasal 4 Ayat (1) UUPA dijelaskan sebagai hak yang dimiliki atau diberikan kepada orang (atau orang-orang) dan badan hukum dan memberikan wewenang menggunakan bagian permukaan bumi yang disebut tanah kepada pemegang haknya. Hak atas tanah terdiri dari (Pasal 16 UUPA):

a) Hak Milik
b) Hak Guna Usaha (HGU)
c) Hak Guna Bangunan (HGB)
d) Hak Pakai
e) Hak Sewa
f) Hak Membuka Tanah
g) Hak Memungut Hasil Hutan
h) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Menurut Sudikno Mertokusumo, wewenang yang dimiliki oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya terbagi menjadi dua, yaitu:

a. Wewenang Umum

Wewenang ini bersifat umum, yaitu wewenang pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang di atasnya sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

27 *Ibid*, hlm 82.

b. Wewenang Khusus

Wewenang ini bersifat khusus, yaitu wewenang pemegang hak atas tanah untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya.[28]

C. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian, Asas-Asas dan Tujuan Pendaftaran tanah

Pendaftaran berasal dari kata *cadastre,* suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), enunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah.

Kata ini berasal dari bahasa latin *capistatrum* yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi.

Dalam artian yang tegas, cadastre adalah record (rekaman daripada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan). Dengan demikian cadastre merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut dan juga sebagai *continous recording* (rekaman yang berkesinambungan daripada hak atas tanah).[29]

Pengertian pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah seperti yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1, yaitu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal dua macam asas, yaitu:

---

[28]Sudikno Mertokusumo, 1988, *Hukum dan Politik Agraria,* Universitas Terbuka, Jakarta, hlm.445

[29]A.P. Parlindungan, 1990, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 11-12

a. Asas *Specialiteit*

Asas ini bermaksud bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak, dan batas-batas tanah.

b. Asas *Openbaarheid*

Asas ini bermaksud bahwa dalam pendaftaran tanah harus mencakup pemberian data yuridis tentang siapa yang menjadi subyek haknya, apa nama hak atas tanahnya, serta bagaimana terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini bersifat terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.[30]

Berdasarkan asas ini setiap orang berhak mengetahui data yuridis mengenai subyek hak, nama hak atas tanah, peraliham hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertipikat diterbitkan, sertipikat pengganti, sertipikat yang hilang atau sertipikat yang rusak

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka.

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam

[30]Sudikno Mertokusumo, *op cit*, hlm. 9

rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.

Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftar dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan, dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Untuk itulah diberlakukan pula asas terbuka.

Undang-Undang Pokok Agraria telah meletakkan dasar-dasar pemberian kepastian hukum sebagai tujuan dari pendaftaran tanah yang tercantum dalam pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Tujuan pendaftaran tanah di dalam UUPA dijabarkan lebih lanjut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu Pasal 3 yang menyebutkan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah

a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Untuk mencapai tujuan pendaftaran tanah, maka terdapat ketentuan pelaksana yang harus dilakukan, yaitu dalam rangka mencapai tujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Kemudian untuk melaksanakan fungsi informasi data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum. Dan meskipun ketentuan mengenai terselenggaranya administrasi pertanahan menjadi satu kesatuan dengan tujuan pendaftaran tanah untuk pemberian

informasi kepada pihak yang berkepentingan seperti yang tercantum di dalam Pasal 3 huruf b, tetapi untuk mencapai tujuan tersebut memerlukan pelaksanaan ketentuan tersendiri, yaitu setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan, dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar.

2. Kegiatan Pendaftaran Tanah

Kegiatan Pendaftaran Tanah (Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah) meliputi:

a. Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali (*initial registration*):

Pengertian pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.[31]

b. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah (*maintenance*)

Pengertian pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.[32]

[31]Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

[32]Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Hasil Penelitian dan Pembahasan

A. Konsep-Konsep dan Bentuk Perlindungan Hak Penguasaan atas Tanah di Kawasan Hutan Adat yang Ada di Indonesia

1. Konsep dan Bentuk Hak Penguasaan atas Tanah Masyarakat Hukum Adat di Indonesia

Hubungan antara masyarakat adat dengan tanahnya merupakan pembahasan yang telah ada sejak dahulu di tingkat internasional, di negara manapun masyarakat menganggap bahwa hubungannya dengan tanah tidak hanya selalu mengenai masalah ekonomi, tetapi juga hubungan secara sosial dan spiritual. Profesor Robert A.Williams menggambarkan hubungan masyarakat adat dengan tanahnya sebagai berikut:

Masyarakat adat telah menekankan bahwa dasar spiritual dan material dari identitas kultural mereka dipertahankan oleh hubungan mereka yang unik dengan wilayah tradisional mereka yang turun temurun. [33]

Hubungan antara masyarakat adat dengan tanahnya juga diatur di dalam United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples yang berbunyi sebagai berikut:

> *Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinctive spiritual relationship with their traditionally owned or otherwise occupied and*

[33]Eddie Riyadi Terre, 2002 , *Menganyam Kiat Memperjuangkan Hak-Hak Masyarakat Adat di IndonesiaMasyarakat Adat di Indonesia (Sebuah Pendekatan Berperspektif Hukum InternasionalHak Asasi Manusia)*, http://www.academia.edu/1475460/Hak_Masyarakat_Adat_dalam_Perspektif_Hkm_Intl, diakses pada tanggal 30 Oktober 2014

used lands, territories, waters and coastal seas and other resources and to uphold their responsibilities to future generations in this regard.[34]

Dari paparan tersebut di atas, dapat terlihat bahwa Perserikatan Bangsa-Bangsa mengakui hubungan masyarat adat dengan tanahnya. Di dalam pengakuan yang tercantum di dalam deklarasi ini mencakup hak dan kewajiban bagi masyarakat adat. Hak yang dimiliki oleh masyarakat adat menurut deklarasi ini adalah hak untuk mempertahankan dan mengembangkan hubungan khas mereka baik secara spiritual maupun material dengan tanah, teritori, air dan wilayah-wilayah lepas pantai, dan sumber-sumber lainnya yang secara tradisional telah mereka miliki atau yang telah mereka duduki. Di samping hak-hak tersebut, masyarakat adat juga diberi kewajiban untuk bertanggung jawab atas nasib generasi masa depan.

Erica Irene Daes, seorang pelapor khusus untuk "Studi tentang Masyarakat Adat dan Hubungan Mereka dengan Tanah", menyimpulkan sejumlah unsur yang unik pada masyarakat adat dalam hubungan mereka dengan tanah, yaitu:

a. Ada hubungan yang sangat erat antara masyarakat adat dengan tanah, wilayah dan sumber daya mereka;
b. Bahwa hubungan ini memiliki berbagai dimensi dan tanggung jawab sosial, budaya, spiritual ekonomi dan politik;
c. Bahwa dimensi kolektif dari hubungan ini adalah signifikan dan bahwa aspek antar generasi dari hubungan semacam ini juga krusial bagi identitas masyarakat adat, kelangsungan hidup dan budayanya.[35]

Hubungan hukum antara masyarakat adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat. Hak ulayat ini merupakan hak komunal yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat dan harus diakui dan dilindungi oleh negara. Sejalan dengan ini, negara-negara di dunia telah memiliki kesepakatan mengenai pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat, yang jelas tercantum di dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) Konvensi ILO 169, yang berbunyi sebagai berikut:

[34]Article 25 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

[35]Rafael Edy Bosko, 2006, Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam, ELSAM, Jakarta, hlm. 70-71

1. *The rights of ownership and possession of the peoples concerned over the lands which they traditionally occupy shall be recognised. In addition, measures shall be taken in appropriate cases to safeguard the right of the peoples concerned to use lands not exclusively occupied by them, but to which they have traditionally had access for their subsistence and traditional activities. Particular attention shall be paid to the situation of nomadic peoples and shifting cultivators in this respect.*
2. *Governments shall take steps as necessary to identify the lands which the peoples concerned traditionally occupy, and to guarantee effective protection of their rights of ownership and possession.*

Dalam pasal 14 tersebut jelas tercantum bahwa hak-hak kepemilikan dan penguasaan atas tanah yang secara tradisional ditempati harus diakui. Selain itu, tindakan-tindakan harus diambil untuk melindungi hak masyarakat adat dalam menggunakan tanah yang bukan hanya dikuasai oleh mereka tetapi dimana mereka sudah lama mempunyai akses secara tradisional atas tanah tersebut. Keadaan orang-orang nomaden dan peladang berpindah perlu diberikan perhatian secara khusus. Pemerintah harus melakukan identifikasi terhadap tanah yang secara tradisional telah dikuasai oleh masyarakat adat dan menjamin perlindungan yang efektif terhadap hak-hak kepemilikan dan penguasaan atas tanah mereka.

Di dalam hukum adat Indonesia dikenal dua jenis hak atas tanah, yaitu hak persekutuan atas tanah, atau yang biasa disebut dengan hak ulayat dan hak perorangan atas tanah.[36]

a. Hak Ulayat

Hak Ulayat masyarakat hukum adat adalah serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat, yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya, guna kepentingan persekutuan hukum itu sendiri dan anggota-anggotanya, atau untuk kepentingan orang-orang di luar masyarakat hukum adat (orang asing/ pendatang), dengan izin persekutuan hukum itu dengan membayar *recognitie* (pengakuan).[37]

[36]Bambang Eko Supriyadi, 2013, *Hukum Agraria Kehutanan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 28

[37]*Ibid*, hlm 185-186

Profesor Van Vollenhoven, seorang ahli hukum adat, menamakan hak dari persekutuan hukum (desa) ini *"beschikkingrecht"*, artinya dalam bahasa Indonesia adalah hak untuk menguasai tanah, tetapi dalam pengertian tidak secara mutlak, sebab persekutuan hukum tidak mempunyai kekuasaan untuk menjual tanah. Djojodigoeno menyebutnya hak purba, sedangkan Soepomo menyebutnya hak pertuanan.[38]

UUD 1945 yang merupakan produk hukum tertinggi di dalam hirarki perundang-undangan di Indonesia, memuat pasal-pasal yang mempunyai relevansi terhadap masyarakat hukum adat. Pasal-pasal yang mengatur mengenai masyarakat hukum adat adalah pasal 18B (2) yang menyatakan: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang, dan pasal 28I (3): Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras perkembangan zaman dan peradaban.

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya ini juga diatur di dalam peraturan lain di bawah konstitusi. UUPA yang merupakan undang-undang pokok dalam pengaturan sumber daya alam mengakui mengenai keberadaan hak ulayat melalui Pasal 3 yang bunyinya sebagai berikut:

> "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Menilik dari ketentuan dalam Pasal 3 UUPA tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa menurut pasal ini hak ulayat berkaitan dengan dua hal, yaitu:

a) Eksistensi, yang dalam hal ini adanya pengakuan hak ulayat kalau benar-benar masih ada atau masih eksis; dan
b) Pelaksanaannya, hak ulayat dalam pelaksanaannya harus mengikuti 3 syarat, yaitu sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang

[38]Ibid, hlm. 29

berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Pengakuan hukum negara terhadap hak ulayat selanjutnya ditindaklanjuti bukan dengan Peraturan Pemerintah, tetapi hanya melalui peraturan menteri negara agraria, yaitu PMA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah-masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Peraturan menteri ini memberikan penjabaran mengenai hak ulayat dari yang sudah diatur di dalam UUPA, penjabaran ini tercantum dalam pasal 2 yang menyebutkan bahwa:

1. Pelaksanan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat.
2. Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:
    a. terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukm adatnya sebagai warga bersama suatau persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerpkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,
    b. terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
    c. terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguaasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Melihat dari ketentuan pasal tersebut, dapat terlihat bahwa ayat (1) menjelaskan mengenai eksistensi masyarakat adat, hal ini tentu saja selaras dengan apa yang diatur di dalam Pasal 3 UUPA. Ayat (2) dari pasal di atas memberikan penjelasan mengenai hak ulayat seperti apa yang diakui eksistensinya oleh negara, yaitu yang memenuhi 3 syarat tersebut di atas.

Alasan dikeluarkannya PMA ini dapat terlihat dari bagian "Mempertimbangkan" yang terdiri atas lima butir, dua di antaranya menyatakan:

> *"bahwa dalam kenyataannya pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya*' dan *'bahwa akhir-akhir ini di berbagai daerah timbul berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut, baik mengenai eksistensinya maupun penguasaan tanahnya".*

Peraturan Menteri ini menegaskan tentang realitas sosial bahwa banyak pengelolaan, penguasaan dan penggunaan tanah dilakukan berdasarkan pada hukum adat setempat, namun masih ada masalah-masalah berkaitan dengan hak ulayat atas tanah-tanah tersebut. Peraturan Menteri itu juga menegaskan otoritas pemerintah daerah kabupaten di dalam mengelola masalah pertanahan, mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Di pihak lain, Peraturan Menteri itu membatasi pengakuan terhadap hak ulayat atas tanah-tanah, tercantum di dalam pasal 3, yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak ulayat masyarakat hukum adat tidak dapat lagi dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang: (a) telah dimiliki oleh perorangan atau badan hukum yang memegang hak penguasaan tanah berdasarkan UUPA, dan (b) dimiliki atau diserahkan oleh suatu dinas pemerintah, badan hukum atau perorangan yang mengacu pada dan sesuai dengan perundang-undangan dan peraturan yang ada.[39]

Ketentuan dalam Permenag mengenai bidang-bidang tanah tertentu yang tidak dapat dilaksanakan hak ulayat masyarakat hukum adat di atasnya tentu saja telah melanggar prinsip keadilan bagi masyarakat hukum adat. Plato menggambarkan keadilan pada jiwa manusia dengan membandingkannya pada kehidupan negara, mengemukakan bahwa jiwa manusia terdiri dari 3 bagian, yakni pikiran (*logistikon*), perasaan dan nafsu baik maupun jasmani (*epithumatikon*), rasa baik dan jahat (*thumoeindes*). Keadilan terletak dalam batas yang seimbang antara ketiga bagian jiwa

[39]Komnas HAM, 2013, Kertas Posisi Komnas HAM terhadap Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 35/PUU-X/2012

sesuai dengan wujudnya masing-masing.[40] Sebagaimana manusia, negara pun harus diatur secara seimbang menurut bagian-bagiannya supaya adil.

Pendapat Plato tersebut merupakan pernyataan kelas, maka keadilan Platonis berarti bahwa para anggota setiap masyarakat harus menyelesaikan pekerjaan masing-masing. Pembuat peraturan harus menempatkan dengan jelas posisi setiap kelompok masyarakat dimana dan situasi bagaimana yang cocok untuk seseorang.[41]

Menurut John Rawls kebebasan dan kesamaan merupakan unsur yang menjadi bagian inti teori keadilan. Rawls menegaskan bahwa kebebasan dan kesamaan seharusnya tidak dikorbankan demi manfaat sosial atau ekonomi, betapapun besarnya manfaat yang dapat diperoleh dari sudut itu.[42] Rawls merumuskan dua prinsip keadilan sebagai berikut:

1) setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang.
2) Ketimpangan-ketimpangan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sedemikian rupa sehingga:
    a. Dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang;
    b. Semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.[43]

Sejalan dengan prinsip keadilan menurut John Rawls tersebut, UUD 1945 telah memberikan sarana untuk mengatasi ketimpangan posisi warga negaranya, seperti yang tercantum dalam pasal 28 H ayat (2), yang menyebutkan bahwa setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Hal ini dapat disimpulkan bahwa Negara dapat memberikan perlakuan khusus terhadap warga negaranya untuk menciptakan persamaan dan keadilan.

Undang-Undang Pokok Agraria yang mengatur mengenai sumber daya alam pun telah mengatur prinsip keadilan jika mengikuti pandangan

---

[40]Sukarno Aburaera, Muhadar, dan Maskun, 2009, *Filsafat Hukum*, Bayumedia, Malang, hlm. 207

[41]Abdul Ghofur Anshori, 2006, *Filsafat Hukum,* Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 47

[42]Ibid, hlm 49

[43]John Rawls, 2006, *Teori Keadilan (Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara)*, terjemahan dari A Theory of Justice, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 72

John Rawl, dimana di dalam UUPA terdapat asas perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat kedudukan ekonominya, yang tercantum di dalam pasal 11. Asas ini merupakan bentuk *positive discrimination*, dimana dalam peraturan ini, diatur hal yang bersifat diskriminatif yang dilakukan untuk tercapainya keadilan dan kesetaraan.

Kesamaan dimuka hukum tidak banyak gunanya selama perbedaan dalam tingkat kesejahteraan sosial dan ekonomi masih cukup lebar dalam kehidupan masyarakat. Itulah sebabnya, mengapa setiap kebijakan yang dilakukan oleh negara yang rnenyangkut kepentingan yang kuat dan yang lemah harus menguntungkan posisi yang lemah, agar dengan demikian jurang perbedaan sosial ekonomi tidak semakin melebar.[44]

Menilik dari peraturan yang ada di dalam konstitusi dan UUPA yang memuat adanya ketentuan yang sifatnya affirmatif, tentu dapat dikatakan bahwa permenag nomor 5 tahun 1999 bertentangan dengan kedua aturan yang di atasnya tersebut, karena dengan adanya permenag tersebut menimbulkan praktek dimana masyarakat adat sering dikorbankan oleh Negara demi kepentingan ekonomi. Padahal, jelas diatur dalam konstitusi dan UUPA bahwa tindakan diskriminasi boleh dilakukan untuk membantu orang yang berada pada golongan sosial dan ekonomi yang lemah agar dapat setara dengan golongan yang kuat, tetapi permenag ini justru bertindak sebaliknya.

Peraturan dapat dibuat dalam bentuk piramid, dari peraturan yang rendah sampai yang tingkatnya lebih tinggi. Ketika peraturan-peratruan berkonflik, peraturan yang lebih tinggi mengontrol peraturan yang lebih rendah[45], sehingga peraturan yang lebih tinggi memiliki tingkat validitas yang lebih kuat.

---

[44]Achmad Sodiki mengutip John Rawls dalam uraian ini, lihat Achmad Sodiki, "Hukum Progresif untuk Mewujudkan Keadilan Substantif dalam Bingkai Nilai-Nilai Pancasila", disampaikan pada acara Sarasehan, Nasional 2011 *Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia* yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada (PSP UGM), kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Universitas Gadjah Mada, di Yogyakarta 2-3 Mei 2011

[45]Lawrence M. Friedman, 2009, *Sistem Hukum (Perspektif Ilmu Sosial),* terjemahan dari The Legal System, A social Science Perspective, diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung, hlm 52

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada ayat (2) diatur bahwa kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Merujuk dari ketentuan undang-undang tersebut di atas, peraturan menteri tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundangan, sehingga seharusnya peraturan menteri yang bertentangan dengan konstitusi dan undang-undang sebaiknya tidak dapat diberlakukan lagi.

Menurut penulis, di dalam praktek, masyarakat hukum adat banyak yang kehilangan hak ulayatnya karena Negara lebih banyak menggunakan asas kepastian hukum dibandingkan asas keadilan. Hal ini nampak dalam permenag nomor 5 tahun 1999 yang memuat ketentuan tanah yang telah dimiliki oleh perorangan atau badan hukum yang memegang hak penguasaan tanah berdasarkan UUPA, dan dimiliki atau diserahkan oleh suatu dinas pemerintah, badan hukum atau perorangan yang mengacu pada dan sesuai dengan perundang-undangan dan peraturan yang ada tidak dapat dilaksanakan hak ulayat di atasnya. Masyarakat hukum adat adalah masyarakat yang menggunakan hukum tidak tertulis, sehingga mereka tidak memiliki bukti atas tanah ulayatnya. Sehingga, apabila ada pihak lain yang memiliki bukti seperti sertipikat, maka pihak yang memegang bukti tersebutlah yang dimenangkan, meskipun mungkin pada kenyataannya tanah tersebut merupakan tanah ulayat.

Penegakan hukum sebagai *"bussiness as usual*" telah menjadi pekerjaan rutin dan mekanis yang melupakan gerak masyarakat yang terus berubah dalam berbagai segi kehidupan. Hukum dengan demikian hanya dipandang dari segi statiknya tetapi dilupakan dari segi progressnya. Padahal progress

itu juga mencerminkan perubahan yang semakin tinggi pada tuntutan, nilai-nilai dan harapan-harapan terhadap hukum.[46]

Mahkamah Konstitusi sebagai *Guardian of Constitution* telah menggunakan hukum yang progresif, namun sesuai dengan nilai-nilai Pancasila. Salah satu hal yang menjadi perhatian Mahkamah Konstitusi adalah hak ulayat masyarakat hukum adat, yang selama ini sering terabaikan, padahal konstitusi sendiri mengakui keberadaan hak tersebut. Hak ulayat masyarakat hukum adat meliputi semua sumber daya alam, termasuk tanah, yang ada dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum yang bersangkutan, baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang belum. Sehingga, dapat dikatakan bahwa hak ulayat merupakan "konsep mini" dari hak bangsa, karena masyarakat adat merupakan pemilik utama sumber daya agraria yang ada di wilayah adatnya, sehingga memiliki hak untuk mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan sumber daya agraria di wilayah adatnya. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa hak Ulayat mengandung dua aspek, yaitu:

a) Aspek keperdataan, yaitu berupa kewenangan mempunyai (*entitlement to posess*) oleh masyarakat hukum adat terhadap wilayah ulayat (yang meliputi tanah dan/atau perairan) termasuk sumber daya alam yang terdapat di wilayah ulayat;
b) Aspek publik, yaitu berupa kewenangan mengatur penguasaan dan penggunaan tanah ulayat dan sumber daya alam, baik oleh anggota masyarakat hukum adat maupun oleh orang/pihak yang bukan merupakan warga masyarakat hukum adat. Aspek ini melahirkan dua sifat kekuatan keberlakuan kewenangan, yaitu kekuatan ke dalam dan ke luar. Kekuatan yang berlaku ke dalam artinya memberikan wewenang kepada penguasa masyarakat hukum adat untuk mengatur penguasaan dan penggunaan wilayah ulayat itu oleh warga dan untuk kepentingan masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Kekuatan yang berlaku ke luar artinya memberikan kewenangan untuk mengatur penggunaan/akses oleh orang luar terhadap tanah ulayat.

b. Hak Perorangan

[46]Achmad Sodiki, *op cit*, hlm 5

Hubungan hak ulayat dengan hak perseorangan adalah berbanding terbalik, hal ini dikarenakan semakin kuat hak perseorangan atas tanah, maka semakin lemah kekuatan berlaku hak ulayat. Kalau sebidang tanah diusahakan secara intensif dan tidak diterlantarkan, maka tercipta hubungan hak yang kuat, seperti hak milik, dan dalam hal ini, kekuatan hak ulayat terhadap bidang tanah tersebut melemah atau bahkan hilang. Pengaruh timbal balik ulayat terhadap hak milik semacam ini oleh ter Haar diistilahkan dengan hubungan yang "menguncup-mengembang bertimbal balik dengan tiada hentinya".

c. Hak Kolektif dan Komunal

Masyarakat Hukum Adat (MHA) mempunyai beranekaragam jenis penguasaan tanah dan pengelolaan sumber daya alam. Di dalamnya terdapat hak privat, hak kolektif, dan hak komunal. Ketiga karakter pemilikan tanah ini dikenal di dalam masyarakat hukum adat. Sebagai contoh adalah di Sumatera Barat dan di Kalimantan Timur. Penguasaan dan pemilikan tanah adat dan perorangan sesuai dengan struktur sosial masyarakat hukum adat *nagari*. Hubungan antara penguasaan dan pemilikan tanah dengan struktur sosial masyarakat tersajikan dalam gambar berikut.

(Sumber: Kurnia Warman 2010: 93 [dengan penambahan keterangan])

Setiap kelompok dalam tatanan dan struktur nagari tersebut menempati dan menguasai tanah dan kekayaan alam. Hubungan subyek hukum di setiap level dengan tanah dan kekayaan alamnya diistilahkan oleh orang Minangkabau sebagai *ulayat.* Semua level memiliki tanah ulayat, jadi ada *ulayat nagari, ulayat suku, ulayat kaum, ulayat jurai*, hingga *ulayat perseorangan* (keluarga). Maka, di dalam ulayat juga akan ditemukan "hak perdata perorangan". Dalam konteks ini "hak ulayat" yang sesuai dengan UUPA (yakni hak publik persekutuan) hanyalah ulayat nagari, sedangkan ulayat pada level di bawahnya adalah hak milik adat baik bersifat komunal maupun privat.[47]

Contoh lain keanekaragaman hak milik dalam masyarakat hukum adat adalah di masyarakat adat Mamahak Besar dan Long Bagun di Kalimantan Timur. Hak membuka tanah untuk dijadikan ladang, hak atas pohon dan tanaman yang diberikan tanda menurut ketentuan adat merupakan hak perdata perorangan. Namun penguasaan tanah dan hasil hutan merupakan penguasaan bersama berdasarkan hak ulayat, yang kewenangan pengaturannya ada pada Kepala Adat. Pemuka adat memiliki kewenangan dalam mengatur hubungan pemanfaatan tanah dan hasil hutan kepada para anggotanya, namun tidak memiliki kewenangan untuk memberikan tanah kepada masing-masing anggotanya secara individu.[48]

Mereka juga menggunakan berbagai istilah untuk berbagai jenis kegiatan penggunaan dan pengolahan tanah, begitu pula yang berkaitan dengan hak perorangan. Berikut ini adalah contoh bentuk hak perorangan yang pada umumnya terdapat pada masyarakat hukum adat di Indonesia, meskipun dengan nama yang berbeda-beda:

a. Hak milik;
b. Hak memungut hasil tanah;
c. Hak wenang pilih atau hak pilih lebih dahulu;
d. Hak wenang beli;
e. Hak pejabat adat.

---

[47]Kurnia Warman, "Hutan adat di 'persimpangan jalan': Kedudukan hutan adat di Sumatra Barat pada era desentralisasi", dalam: Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (eds), *Hukum Agraria Dan Masyarakat Di Indonesia: Studi Tentang Tanah, Kekayaan Alam, Dan Ruang Di Masa Kolonial Dan Desentralisasi*, hlm. 93-94. Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta.

[48]Nurul Elmiyah, "Negara dan Masyarakat Adat; Studi Mengenai Hak Atas Tanah dan Hasil Hutan di Mamahak Besar dan Long Bagun, Kalimantan Timur", Disertasi di Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2003, hlm. 308

a. Hak milik

Hak milik atas tanah adalah hak untuk memperlakukan suatu benda (tanah) sebagai kepunyaan sendiri dengan beberapa pembatasan. Hak untuk memperlakukan sebagai kepunyaannya itu meliputi hak untuk memperoleh hasil sepenuhnya dari tanah dan pula hak untuk mempergunakan tanah itu seolah-olah pemegang hak itu pemiliknya, yang berarti ia boleh menjual, menggadaikan, atau menghibahkan tanah itu kepada orang lain.[49] Adapun pembatasan-pembatasan tersebut berkaitan dengan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, baik yang bersifat nasional maupun ketentuan hukum adat dan kewajiban untuk menghormati kepentingan orang lain.

b. Hak memungut hasil tanah

Makna dari hak ini adalah hak menikmati hasil, hak menggarap, atau hak pakai. Hak ini merupakan hak yang dapat diperoleh oleh warga persekutuan hukum sendiri maupun orang luar untuk mengolah sebidang tanah selama satu atau beberapa kali panen.

Bagi warga persekutuan hukum dimungkinkan untuk mengembangkan hak ini menjadi hak milik, sehingga ia diperkenankan mengolah tanah selama beberapa kali berturut-turut, tanpa diselingi hak wenang pilih.[50]

c. Hak wenang pilih atau hak pilih lebih dahulu

Hak wenang pilih terbagi dalam 3 bentuk:

1. Hak yang diperoleh seseorang, lebih utama dari yang lain,untuk mengolah sebidang tanah yang telah dipilihnya.
2. Hak pengolahan yang diperoleh seseorang pemilik tanah pertanian atas belukar yang berbatasan dengan tanahnya
3. Hak yang diperoleh pengolah tanah,lebih utama dari yang lain,untuk mengerjakan sawah/ladangnya yang berangsur-angsur membelukar kembali setelah panen.[51]

d. Hak wenang beli

[49]Bambang Eko Supriyadi, *Op Cit,* hlm. 30

[50]*Ibid,* hlm. 35

[51]*Ibid,* hlm. 35

Hak wenang beli ialah hak seseorang, lebih utama daripada yang lain, untuk mendapat kesempatan membeli tanah (juga empang) tetangganya dengan harga yang sama. Di berbagai lingkungan hukum, hak wenang itu diberikan kepada :

1. pemilik tanah atas bidang tanah yang berbatasan dengan tanah miliknya (sempadan) ;
2. anggota-anggota sekerabat (parental, matrilineal,patrilineal) dari si pemilik tanah ;
3. para warga sedesa.[52]

e. Hak pejabat adat

Hak imbalan jabatan ialah hak seorang pamong Desa atas tanah jabatan yang ditujukan untuknya dan yang berarti bahwa ia boleh menikmati hasil dari tanah itu selama ia memegang jabatannya.

Maksud pemberian hak itu ialah untuk menjamin penghasilan para pejabat tersebut. Isi hak itu ialah : pejabat yang bersangkutan boleh mengerjakan tanah jabatan itu atau menyewakannya kepada orang lain, tetapi tidak boleh menjual atau menggadaikannya.[53]

Merujuk dari penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa konsep hak penguasaan atas tanah oleh masyarakat adat pada dasarnya terbagi atas dua bentuk hak penguasaan, yaitu hak ulayat dan hak perorangan. Di dalam hak ulayat itu sendiri terdapat hak milik kolektif, komunal, dan privat. Hubungan hak ulayat dengan hak perseorangan selalu bertolak belakang, hal ini dikarenakan semakin kuat hak perseorangan atas tanah, maka semakin lemah kekuatan berlaku hak ulayat.

2. Konsep dan Bentuk Perlindungan Hak Penguasaan Hutan Adat Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Penguasaan hak atas tanah oleh masyarakat adat merupakan bagian dari hak asasi masyarakat adat. Hal ini diakui tidak hanya di tingkat nasional, tetapi juga secara internasional, seperti yang diatur di dalam pasal 17 ayat (1) The Universal Declaration of Human Rights yang berbunyi sebagai berikut: "*Everyone has the right to own property alone as well as in*

[52] *Ibid,* hlm. 37

[53] *Ibid,* hlm. 36

association with others." Di dalam paparan pasal tersebut dikatakan bahwa semua orang berhak untuk memiliki harta benda baik secara sendiri maupun bersama pihak lain. Hal ini sangat penting dalam kaitannya dengan hak-hak masyarakat adat, karena hak memiliki secara bersama erat kaitannya dengan masyarakat adat yang memiliki ciri khas hak komunal.

Ketentuan internasional ini di Indonesia kemudian diadopsi ke dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Perwujudan mengenai pengakuan hak masyarakat adat atas tanahnya merupakan bagian dari hak asasi manusia terdapat di dalam pasal 6 ayat (1) dan (2), yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.
(2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Ketentuan di dalam pasal 6 ini secara jelas telah menyebutkan mengenai hak ulayat, yang mengamanahkan agar hak ulayat yang menjadi bagian dari identitas budaya masyarakat hukum adat harus dilindungi. Apabila menilik dari ketentuan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa keberadaan hak masyarakat hukum adat yang berkaitan dengan penguasaan atas tanah tidak hanya sekedar diakui, tetapi juga harus dilindungi, dan ini merupakan wujud tanggung jawab negara, dalam hal ini pemerintah, kepada warga negaranya. Perlindungan terhadap hak ulayat ini juga termasuk hak ulayat yang ada di wilayah hutan.

Pengakuan mengenai keberadaan masyarakat adat dalam kaitannya dengan wilayah hutan baru jelas diatur melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sebelum adanya undang-undang ini, konsep hak penguasaan atas tanah di bidang kehutanan masih memberlakukan *domein verklaring*. Asas *domein verklaring* memang sudah dihapuskan oleh UUPA, tetapi asas *domein verklaring* yang dicabut oleh UUPA sebagaimana tercantum pada angka 2 bagian "memutuskan" adalah sebagai berikut:

a. "Domeinverklaring" tersebut dalam pasal 1 "Agrarisch Besluit" (Staatsblad 1870 No. 118);

b. "Algemene Domeinverklaring" tersebut dalam Staatsblad 1875 No. 119A;
c. "Domeinverklaring untuk Sumatera" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1874 No. 94f;
d. "Domeinverklaring untuk keresidenan Menado" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1877 No. 55;
e. "Domeinverklaring untuk residentie Zuider en Oosterafdeling van Borneo" tersebut dalam pasal 1 dari Staatsblad 1888 No. 58

Pengaturan mengenai kehutanan pada zaman kolonial menggunakan *Boschordonnantie voor Java en Madoera 1927* atau Ordonansi tentang Kehutanan untuk Jawa dan Madura tahun 1927 yang berlaku untuk wilayah jawa dan Madura, sedangkan di luar kedua wilayah itu belum diatur ke dalam peraturan perundang-undangan.

Ordonansi tentang Kehutanan untuk Jawa dan Madura tahun 1927 merupakan satu produk hukum yang berada setingkat dibawah UU-, yang menetapkan bahwa hutan negara adalah: tanah yang termasuk tanah negara yang bebas dari hak-hak ulayat (*beschikking recht*, termasuk tanah-tanah milik desa), pihak ketiga dan ditumbuhi tumbuh-tumbuhan kayu-kayuan dan bambu yang timbul dari alam….. (pasal 2 klausul a). Kedudukan Boschordonnantie 1927 yang lebih rendah daripada Agrarische Wet 1870 dalam hirarki perundangan berakibat pada taatnya ordonnantie pada wet. Asas domein verklaring yang dianut oleh Agrarische Wet 1870 juga diikuti oleh Boschordonnantie 1927.[54]

Di dalam hukum terdapat asas *lex specialis derogate legi generalis,* yang artinya hukum yang bersifat khusus mengesampingkan hukum yang bersifat umum, sehingga meskipun keberadaan *domein verklaring* berasal dari Staatsblad 1870, tetapi ketika sudah diaplikasikan ke dalam aturan yang khusus, maka bentuknya menjadi spesifik. Artinya, apabila berkaitan dengan urusan khusus, seperti hutan, maka yang berlaku adalah aturan yang ada ketika itu mengenai hutan, yaitu *Boschordonantie.* Hal ini dapat diartikan meskipun Staatsblad 1870 sudah dicabut melalui UUPA, tetapi karena UUPA tidak mencabut keberadaan *Boschordonantie,* maka peraturan yang ada di dalamnya masih berlaku, termasuk asas *domein verklaring.*

[54]Sandra Moniaga, *Ketika Undang-Undang Hanya Diberlakukan Pada 39% Wilayah Daratan Indonesia*, Forum Keadilan: N0. 27, 12 November 2006

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan tidak mencabut *Boschordonantie*. Di dalam pasal 21 undang-undang kehutanan ini berbunyi sebagai berikut: "*Sambil menunggu keluarnya peraturan peraturan pelaksanaan daripada Undang-undang ini, segala peraturan dan perundang-undangan di bidang Kehutanan yang telah ada sebelumnya, tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa Undang-undang ini serta diberi tafsiran sesuai dengan itu*." Di dalam paparan pasal tersebut, maka secara eksplisit dikatakan bahwa peraturan yang ada sebelumnya mengenai kehutanan masih berlaku, yang artinya ini juga berlaku untuk *Boschordonantie.*

Memang di dalam pasal tersebut terdapat frasa sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa undang-undang ini, tetapi pada kenyataannya *domein verklaring* tetap berlaku, meskipun dengan konsep yang berbeda, karena pada zaman kolonial, negara sebagai *dominum* (pemilik tanah), sedangkan setelah adanya UUPA, negara memiliki hak menguasai. Dalam hal ini yang berbeda hanya konsep kewenangan dari negara, tetapi substansi dari *domein verklaring* dimana seseorang yang tidak dapat membuktikan kepemilikan tanahnya, maka tanah tersebut akan dimiliki negara, yang kemudian frasa dimiliki menjadi dikuasai.

Praktek ini dapat terlihat sejak pada zaman pemerintahan Orde Baru yang secara sengaja membiarkan tumbuh dan berkembangnya sektor kehutanan meskipun harus melanggar hak-hak masyarakat yang tanah-tanahnya ditetapkan secara sepihak sebagai kawasan hutan negara, termasuk melanggar peraturan perundangan yang sah masih berlaku seperti UUPA.[55] Pada zaman orde baru, UUPA dikesampingkan dalam praktek kehutanan, dengan alasan hal-hal yang berkaitan dengan hutan menggunakan undang-undang kehutanan. Padahal di dalam undang-undang kehutanan, tidak ada satu pasal pun yang menetapkan bahwa UUPA tidak berlaku dalam kawasan hutan, dan kondisi semacam ini masih berlaku hingga zaman setelah reformasi. Hal inilah yang kemudian memicu banyak konflik di sektor kehutanan.

Boschordonantie baru dihapus oleh Undang-Undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, yang tertera di dalam pasal 83, yang berbunyi sebagai berikut:

[55] *Ibid*

Pada saat mulai berlakunya undang-undang ini maka dinyatakan tidak berlaku:

1. Boschordonnantie Java en Madoera 1927, Staatsblad Tahun 1927 Nomor 221, sebagaimana telah diubah dengan Staatsblad Tahun 1931 Nomor 168, terakhir diubah dengan Staatsblad Tahun 1934 Nomor 63
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2823).

Pada penelitian ini konsep hak penguasaan hutan adat akan dibagi menjadi dua pembahasan, yaitu konsep hak penguasaan hutan adat berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan konsep hak penguasaan hutan adat pasca Putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

a. Konsep dan Bentuk Perlindungan Hak Penguasaan Hutan Adat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

UUPA memuat istilah masyarakat hukum adat, hak ulayat, dan hukum adat, namun tidak secara jelas mendefinisikan pengertian dari masing-masing istilah tersebut. Demikian juga, jenis-jenis hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya menurut pasal 16 (1) dan (2) dalam UUPA tidak meliputi hak ulayat maupun jenis hak atas tanah dan sumber daya alam lainnya yang dimiliki masyarakat hukum adat. Pengakuan keberadaan hak-hak masyarakat hukum adat pada tanah dan sumber daya alam juga menghadapi persoalan ketika akan dilakukan di kawasan yang dikenal sebagai kawasan hutan. Banyak kelompok masyarakat hukum adat selama ini bermukim di kawasan hutan, jauh sebelum penunjukan dan/atau pengukuhan wilayah tersebut sebagai kawasan hutan pada masa pemerintahan kolonial Belanda dan berlanjut selama ditetapkannya rezim pengaturan kehutanan nasional setelah disahkannya Undang-undang Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967.[56]

[56]Kertas Posisi, *Op Cit,* hlm. 6

Ketidakjelasan dan ketidakpastian hukum terhadap keberadaan masyarakat hukum adat serta hak-haknya atas tanah, semakin bertambah dengan disahkannya UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagai pengganti UU Pokok Kehutanan Nomor 5 Tahun 1967. Salah satu klausul yang bermasalah dalam Undang-undang Kehutanan 1999 ini adalah ketentuan yang yang mengatakan bahwa kawasan hutan adalah wilayah yang *ditunjuk* dan/atau *ditetapkan* oleh pemerintah dengan tujuan melestarikan keberadaannya sebagai hutan tetap (Pasal 1 ayat 3), dan hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (Pasal 1 ayat 6). UU Kehutanan ini juga menetapkan bahwa pemerintah berwenang menunjuk kawasan hutan (Pasal 1(1), 1(2) dan 1(3). Penunjukan hutan adat dapat dilaksanakan sepanjang menurut kenyataan masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya (Pasal 5(3)), dan pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Pasal 67(2)).[57]

Pengukuhan kawasan hutan Negara diatur di dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Hutan, Peraturan Menteri Kehutanan No.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan, dan Peraturan Menteri Kehutanan No. 47/Menhut-II/2010 tentang Panitia Tata Batas Kawasan Hutan. Menurut kedua peraturan menteri tersebut ditentukan bahwa Dirjen Planologi Kehutanan dapat menetapkan sepihak kawasan hutan, tanpa menunggu persetujuan masyarakat yang menguasai wilayah setempat. Sedangkan untuk penetapan dan perubahan status dan fungsi kawasan hutan sebagian besar tercantum dalam Keputusan Menteri Kehutanan No.70/Kpts-II/2001. Menurut Pasal 5 dan 16 PP No.44/2004, wewenang pengukuhan kawasan hutan Negara berada di tangan Menteri Kehutanan. Wewenang Pemerintah Daerah Kabupaten terbatas pada penentuan batas-batas kawasan hutan yaitu wewenang untuk membentuk Panitia Tata Batas yang berfungsi memberikan klarifikasi tentang status tanah dalam proses penyelenggaraan tata batas. Pemerintah daerah tidak mempunyai wewenang untuk mengukuhkan kawasan hutan, karena hal tersebut tetap menjadi kewenangan Menteri Kehutanan.[58]

[57] *Ibid,* hlm 8

[58] *Ibid,* hlm 9

UU Kehutanan tahun 1999 mengatur tentang hutan adat sebagai hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. UU Kehutanan itu juga menetapkan bahwa kawasan hutan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-undang ini. Peraturan hukum yang berlaku secara internasional maupun nasional yang menjamin keberadaan hak-hak atas tanah dari masyarakat adat sebagai bagian dari hak asasi manusia memang tidak bersifat mutlak. Artinya, hak tersebut dapat diambil asalkan melalui proses hukum yang adil dan tanpa diskriminasi. Namun demikian, UU Kehutanan tahun 1999 tidak memberi jaminan yang jelas bagi hak-hak masyarakat hukum adat, terutama yang melindungi hak masyarakat adat apabila wilayahnya ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai hutan tetap.

Tidak adanya perlindungan hukum yang jelas dari UU Kehutanan tahun 1999 tentu saja merugikan masyarakat adat. Hal ini dikarenakan di dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 melarang sejumlah kegiatan dilakukan di kawasan hutan, seperti mengerjakan dan atau menggunakan dan atau menduduki kawasan hutan secara tidak sah, melanggar batas-batas suatu kawasan hutan di dalam radius atau jarak tertentu, menebang pohon, memanen atau memungut hasil hutan di dalam hutan tanpa memiliki hak atau surat ijin yang diterbitkan oleh pejabat yang berwewenang dan menggembalakan ternak di dalam kawasan hutan yang tidak ditunjuk secara khusus untuk maksud tersebut oleh pejabat yang berwenang. Pelanggaran terhadap salah satu ketentuan ini akan berakibat dikenakannya hukuman penjara dan hukuman denda.

Adanya pengaturan dalam UU Kehutanan ini yang memasukkan hutan adat menjadi bagian dari hutan negara tentu saja membatasi hak dari masyarakat adat untuk mengakses hutan adatnya. Hal ini dikarenakan dengan adanya penunjukan dan atau penetapan suatu wilayah dapat menjadi hutan, jika wilayah hutan adat masyarakat adat ditunjuk dan atau ditetapkan sebagai wilayah hutan negara, maka dalam mengakses hutan adatnya, masyarakat adat terhadang ketentuan pasal 50, seperti tersebut di atas.

Meskipun, di dalam pasal 67 ayat (1) UU Kehutanan, negara memberikan hak kepada masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berupa:

a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
b. melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan undang-undang; dan
c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Namun di dalam ayat (2) pada pasal yang sama diatur bahwa pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Adanya syarat masyarakat adat dapat dikukuhkan keberadaannya dalam Perda inilah yang melemahkan masyarakat adat, karena hanya sedikit Perda yang sudah dibuat untuk melaksanakan ketentuan pasal ini.

Apabila masyarakat adat belum dikukuhkan keberadaannya, maka berimplikasi pula pada belum dikukuhkannya wilayah adatnya, yang tentu saja dapat mengancam hak penguasaan masyarakat adat atas wilayah adatnya jika pemerintah daerah tidak memiliki iktikad baik untuk memberikan perlindungan.

Peraturan UU Kehutanan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menjadikan suatu wilayah hanya dengan melalui penunjukan merupakan bentuk tindakan yang otoriter. Terlebih lagi masyarakat adat sebagai pemilik dari hutan adat dapat diakui keberadaannya secara formal jika sudah diatur di dalam peraturan daerah. Hal ini memungkinkan negara memberikan hak-hak di atas tanah hak ulayat kepada subyek hukum tertentu tanpa memperoleh persetujuan masyarakat hukum adat dan tanpa memiliki kewajiban hukum untuk membayar kompensasi kepada masyarakat hukum adat yang mempunyai hak ulayat atas tanah tersebut.

Dari penjabaran di atas, maka dapat disimpulkan bahwa adanya UU Kehutanan belum dapat memberikan posisi yang kuat bagi masyarakat adat dalam pemenuhan hak penguasaan atas hutan adat. Sehingga, meskipun Undang-Undang nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan telah

menghapus keberadaan Boschordonnantie Java en Madoera 1927, tetapi di dalam praktek masih terdapat pelaksanaan asas *domein verklaring* "modern".

b. Konsep dan Bentuk Perlindungan Hak Penguasaan Hutan Adat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Konsepsi hak penguasaan atas tanah dalam putusan Mahkamah Konstitusi adalah ingin membagi penguasaan tanah menjadi 3 status, yaitu tanah negara, tanah ulayat dan tanah hak, dimana ketiganya saling membatasi. Dalam putusan MK 35 pemegang hak hutan ada 3, yaitu negara, masyarakat hukum adat dan perorangan. Dalam pasal 33 UUD 45 mengandung 2 unsur, yaitu dikuasai dan dipergunakan. Kata dikuasai tafsirnya adalah pengaturan, pengurusan, kebijakan, pengelolaan dan pengawasan. Kata dipergunakan dalam pasal 33 UUD 45, yaitu kemanfaatan, pemerataan, partisipasi, penghormatan hak tradisional.[59]

Putusan Mahkamah Konstitusi atas uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan hingga penelitian ini dilakukan telah dilaksanakan sebanyak tiga kali. Adapun putusannya dapat terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2. Putusan MK atas uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Nomor Perkara	Sebelum Putusan MK	Sesudah Putusan MK
No. 45/PUU-IX/2011	Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.	Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ~~ditunjuk dan~~ ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
No. 34/PUU-IX/2011	Pasal 4 ayat 3 UU Kehutanan Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya	Pasal 4 ayat 3 UU Kehutanan Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi

[59]Wawancara dengan Yance Arizona (Epistema Institute), Jakarta, 5 September 2014

Nomor Perkara	Sebelum Putusan MK	Sesudah Putusan MK
	masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.	hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.
No. 35/PUU-X/2012	- Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum Adat - Pasal 4 ayat 3 UU Kehutanan Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. - Pasal 5 ayat 1 UU Kehutanan Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari: a. hutan negara, dan b. hutan hak. - Pasal 5 ayat (3) UU Kehutanan Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud	- Pasal 1 angka 6 UU Kehutanan Hutan adat adalah hutan ~~negara~~ yang berada dalam wilayah masyarakat hukum Adat - Pasal 4 ayat 3 UU Kehutanan penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang - Pasal 5 ayat 1 UU Kehutanan Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat - Penjelasan Pasal 5 ayat 1 UU Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat - Pasal 5 ayat 2 UU Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat - Pasal 5 ayat (3) UU Kehutanan

Nomor Perkara	Sebelum Putusan MK	Sesudah Putusan MK
	pada ayat (1) dan ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.	Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.

Putusan MK 45 merupakan sebuah koreksi terhadap "tindakan otoriter" yang dilakukan oleh pemerintah dalam pengelolaan hutan, yang dikarenakan pemerintah mendapatkan kewenangan dari undang-undang untuk menjadikan suatu wilayah menjadi kawasan hutan hanya dengan cara penunjukan. Kewenangan ini tentu berpotensi menafikkan hak-hak masyarakat yang ada pada wilayah tersebut, karena tidak ada proses yang dilaksanakan, sehingga tindakan tersebut hanyalah tindakan serta-merta yang dilakukan secara sepihak. Dalam Putusan MK45 disebutkan pada bagian pertimbangan Mahkamah sebagai berikut:

> "Bahwa dalam suatu negara hukum, pejabat administrasi negara tidak boleh berbuat sekehendak hatinya, akan tetapi harus bertindak sesuai dengan hukumdan peraturan perundang-undangan, serta tindakan berdasarkan freies Ermessen (*discretionary powers*). Penunjukan belaka atas suatu kawasan untuk dijadikan kawasan hutan tanpa melalui proses atau tahap-tahap yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan di kawasan hutan sesuai dengan hukum dan peraturan perundang-undangan, merupakan pelaksanaan pemerintahan otoriter. Penunjukan kawasan hutan merupakan sesuatu yang dapat diprediksi, tidak tiba-tiba, bahkan harus direncanakan, dan karenanya tidak memerlukan tindakan freies Ermessen (*discretionary powers*). Tidak seharusnya suatu kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap, menguasai hajat hidup orang banyak, hanya dilakukan melalui penunjukan."

Pertimbangan Mahkamah yang tersebut di atas menyatakan bahwa tindakan yang menjadikan penunjukan sebagai dasar untuk menegaskan kawasan hutan definitif merupakan perbuatan otoriter yang tidak dapat dipertahankan lagi, karena hutan merupakan sumber daya yang

menyangkut hajat hidup orang banyak, sehingga harus ditetapkan melalui tahapan. Mahkamah Konstitusi juga telah menyatakan bahwa penunjukan sepihak oleh Menteri Kehutanan itu dengan sendirinya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Pada Putusan MK45 di dalam putusannya pada bagian pertimbangan [3.14] Mahkamah Konstitusi menyatakan:

> "Menimbang bahwa adapun mengenai ketentuan peralihan dari UU Kehutanan, khususnya Pasal 81 yang menyatakan, "Kawasan hutan yang telah ditunjuk dan atau ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sebelum berlakunya undang-undang ini dinyatakan tetap berlaku berdasarkan undang-undang ini", menurut Mahkamah, meskipun Pasal 1 angka 3 dan Pasal 81 Undang-Undang a quo mempergunakan frasa" ditunjuk dan atau ditetapkan", namun berlakunya untuk yang" ditunjuk dan atau ditetapkan" dalam Pasal 81 Undang-Undang a quo tetap sah dan mengikat"

Mahkamah Konstitusi tidak membatalkan frasa "ditunjuk dan atau" dalam Pasal 81, karena jika Mahkamah Konstitusi membatalkan frasa tersebut, maka semua penunjukan-penunjukan yang telah dilakukan *sebelum* Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 harus dinyatakan batal. Dihapusnya frasa ditunjuk pada Pasal 1 angka 3 tidak berarti semua wilayah yang telah menjadi kawasan hutan melalui penunjukan yang telah dilakukan sebelum Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 atau sebelum adanya putusan MK ini harus diperlakukan sama dengan penetapan kawasan hutan. Penunjukan yang dilakukan sebelum adanya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 harus diperlakukan sebagai tahap awal dalam proses pengukuhan kawasan hutan, yang kemudian perlu ditindaklanjuti dengan tahapan berikutnya dalam proses pengukuhan kawasan hutan yaitu penatabatasan, pemetaan dan penetapan. Hal ini sejalan dengan pasal 15 ayat (1) UU Kehutanan ini, yang mengatur bahwa penunjukan adalah tahap awal dalam pengukuhan kawasan hutan dan perlu dilanjutkan dengan tahapan berikutnya.

Pada putusan Perkara No. 34/PUU-IX/2011, MK memperkuat pandangannya bahwa pengukuhan kawasan hutan harus memperhatikan keberadaan dan hak-hak masyarakat hukum adat, termasuk hak-hak perseorangan dan badan hukum.

Putusan MK ini mengganti pasal 4 ayat (3) menjadi:

> "Penguasaan hutan oleh Negara tetap wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, hak masyarakat yang diberikan berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional."

Maksud kata wajib melindungi, menghormati, dan memenuhi adalah ketika pemerintah akan menetapkan kawasan hutan, berkewajiban menyertakan pendapat masyarakat terlebih dahulu sebagai bentuk fungsi kontrol terhadap Pemerintah untuk memastikan dipenuhinya hak-hak konstitusional warga negara untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun, hal ini sesuai dengan Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945.

Oleh karena itu, jika dalam proses pengukuhan kawasan hutan Pemerintah menemukan keberadaan dan hak masyarakat adat ataupun hak perseorangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka Pemerintah berkewajiban untuk melakukan penyelesaian terlebih dahulu secara adil dengan para pemegang hak.[60]

Mahkamah konstitusi berpendapat bahwa di dalam UU Kehutanan terdapat tiga subjek hukum yang memiliki hubungan hukum dengan hutan, yaitu negara, masyarakat hukum adat dan pemegang hak atas tanah yang di atasnya terdapat hutan. Pada putusan Perkara Nomor 35/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah juga memegang hak atas hutan. Maka, dapat diartikan bahwa masyarakat hukum adat selain memegang hak atas tanah ulayat sekaligus memegang hak atas hutan adat. Perseorangan/badan hukum pemegang hak atas tanah juga memegang hak atas hutan hak. Dengan demikian, keberadaan hutan adat harus didahului dengan adanya tanah ulayat dari masyarakat hukum adat, karena hutan adat berada di atas tanah ulayat.[61]

60Yance Arizona, Mahkamah Konstitusi dan Reformasi Tenurial Kehutanan, http://www.academia.edu/5470629/Mahkamah_Konstitusi_dan_Reformasi_Tenurial_Kehutanan diakses pada tanggal 1 November 2014

[61] *Ibid*

Implikasi dari putusan No. 35/PUU-X/2012 yang mengakui hak penguasaan masyarakat adat atas hutan adatnya, maka masyarakat adat memiliki wewenang untuk mengatur peruntukan, fungsi dan pemanfaatan tanah ulayat dan hutan adat yang ada wilayahnya. Oleh karena itu, kewenangan Kementerian Kehutanan untuk mengatur, menentukan fungsi dan mengawasi peredaran hasil hutan dari hutan adat baru dapat dilaksanakan bila ada penetapan hutan adat.

Namun, Putusan MK 35 ini masih belum cukup karena masih harus ditindaklanjuti dengan pengakuan sistem-sistem hukum adat, antara lain dengan diakuinya transaksi adat sesuai dengan hukum adatnya. Tindak lanjut putusan tersebut harus diwujudkan melalui undang-undang, penguatan organisasi dan struktur kelembagaan.[62]

c. Respon Berbagai Lembaga atas Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012

Berbagai pihak memberi respon terhadap Putusan MK tersebut. Lahir Nota Kesepakatan Bersama (NKB) 12 Kementerian/ Lembaga tentang Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan Indonesia, ditandatangani pada tanggal 12 Maret 2013, yang bertujuan meningkatkan kerjasama dan koordinasi para pihak dalam percepatan pengukuhan kawasan hutan.

i. Kementerian Kehutanan

Direktur Jenderal Planologi Kementerian Kehutanan secara berkala melakukan penetapan kawasan hutan. Di luar persoalan hasil Putusan MK tersebut, Kementerian Kehutanan sebenarnya menghadapi persoalan pada pelaksanaan tata batas kawasan. Sampai dengan tahun 2009 telah dicapai seluas 219.206 km (77,64%) tata batas, namun baru menghasilkan penetapan kawasan hutan seluas 13.819.510,12 hektar atau 11,29% dari luas total kawasan hutan Indonesia 122.404.872,67 hektar.

Ada inkonsistensi angka resmi dari Kementerian Kehutanan mengenai luas kawasan hutan Indonesia. Data Statistik Kehutanan 2012 yang dikeluarkan Dirjen Planologi Kemenhut pada Oktober 2013 menyebutkan kawasan hutan

[62]Wawancara dengan Prof. Dr. Ahmad Sodiki, S.H. (Mantan Hakim Mahkamah Konstitusi), Jakarta, 5 September 2014

di daratan dan perairan seluas 133.424.121,33 hektar. Seluas 128.225.146,02 kawasan hutan di daratan dan sekitar 5 juta lebih berupa perairan (Kemenhut 2013)[63].

Selain itu terdapat masalah berupa perspektif penetapan kawasan hutan di Kementerian Kehutanan yang hanya memenuhi syarat administratif (saat telah mencapai 'temu gelang') dan disahkan dalam Berita Acara Tata Batas (BATB), sehingga dalam kenyataan lapangannya ia melanggar penguasaan masyarakat yang telah mendiami dan memanfaatkannya didalam lingkungan dan penanda alam yang ada (sungai, pantai, dll).

Oleh sebab itu dilakukan penetapan kawasan sebagai tindak lanjut MK 35 tersebut. Hal ini juga akibat desakan dari Komite Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menemukan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melakukan kajian Sistem Perencanaan dan Pengelolaan Kawasan Hutan di Direktorat Jenderal Planologi pada tahun 2010. Ada tiga permasalahan yang ditemukan dari kajian ini; 1) disharmonisasi kebijakan dan regulasi antar sektor, 2) pelaksanaan pengukuhan kawasan hutan yang belum optimal, 3) belum adanya mekanisme penyelesaian konflik kawasan hutan yang memberikan keadilan bagi seluruh pihak. Inilah yang mendorong perlu adanya Nota Kesepahaman Bersama Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan yang ditandatangani oleh 12 Kementerian dan Lembaga (NKB 12 K/L) pada tanggal 12 Maret 2013 di Jakarta tersebut[64].

Sampai dengan tanggal 3 September 2014 seluas 58.154.230,24 hektar (47,51%) dari seluruh kawasan hutan seluas 122.404.872,67 hektar telah berhasil dilakukan penetapan kawasan hutan. Penetapan sebelum percepatan penetapan kawasan hutan sampai dengan tahun 2009 seluas 13.819.510,12 hektar atau sebesar 11,29%, sehingga seluruh penetapan kawasan hutan (sebelum dan setelah percepatan)

[63]Kasmita Widodo, "Hutan Adat dalam Tumpukan Penguasaan Hutan", http://www.mongabay.co.id/2014/01/09/hutan-adat-dalam-tumpukan-penguasaan-hutan/, diakses 9 Agustus 2014

[64]*ibid*

sampai dengan Agustus 2014 seluas 71.973.740,36 hektar atau sebesar 58,80% hektar atau sebesar 56,99%.[65]

Pengukuhan itu merupakan pelaksanaan dari Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan. Peraturan ini mengakomodasi keberadaan bukti tertulis dan bukti tidak tertulis sebagai dasar hak masyarakat dalam proses pengukuhan kawasan hutan. Di samping itu, peraturan ini juga mengakomodasi batas virtual sebagai batas kawasan hutan untuk lokasi tertentu yang tidak dapat dilakukan tata batas fisik. Permenhut ini idealnya sejalan dengan putusan MK, karena hukum adat adalah hukum yang tidak tertulis, sehingga dengan diakomodasinya bukti tidak tertulis, maka hak masyarakat yang berasal dari hak adat dapat diakui.

Akan tetapi terdapat perubahan pada tahun 2013. Terbit Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor SE.1/Menhut-II/2013. Pada intinya surat edaran itu bertujuan untuk memberikan informasi kepada seluruh Gubernur, Bupati dan Kepala Dinas yang mengurus persoalan kehutanan di daerah. Di dalam surat edaran ini terdapat kesalahan tafsir atas putusan MK, karena dalam putusan MK dinyatakan bahwa hutan adat merupakan bagian dari hutan hak, tetapi dalam angka II.1.c surat edaran ini disebutkan bahwa hutan berdasar statusnya ada tiga, yaitu hutan negara, hutan adat, dan hutan adat.

Kejanggalan itu dilanjutkan dengan Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 yang merupakan perubahan terhadap Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012. Pasal 24A ayat (3) Permenhut mengatur bahwa: "Dalam hal sebagian atau seluruh wilayah masyarakat hukum adat berada dalam kawasan hutan, dikeluarkan dari kawasan hutan." Ketentuan permenhut ini tidak sejalan dengan putusan MK, karena yang dimaksud dalam putusan MK adalah hutan adat dikeluarkan dari hutan negara, bukan berarti dikeluarkan dari kawasan hutan. Salah satu pengabaian tampak dalam Pasal 17 berupa pengingkaran masyarakat adat sebagai subjek hukum dengan

[65]Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, *Penetapan Kawasan Hutan, Menuju Kawasan Hutan Indonesia yang Mantap,* Jakarta, September 2014

tidak memasukkannya ke dalam kategori pihak ketiga. Padahal legalitas masyarakat adat sebagai subjek hukum atas hutan adat telah dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya untuk Putusan MK 35. Singkatnya, Permenhut 62/2013 tersebut menguatkan kembali Kemenhut yang melakukan belitan dan jerat teknis yang sulit dilaksanakan oleh masyarakat dan para pihak untuk terjadinya pengakuan hak-hak pihak ketiga dalam hal ini hutan adat dalam pengukuhan kawasan hutan[66].

Peraturan itu juga menyatakan bahwa pihak ketiga yang mengklaim hak harus menunjukan bukti keberadaan permukiman, fasilitas umum, dan fasilitas sosial yang sudah ada sebelum penunjukan kawasan hutan maupun sesudah penunjukan kawasan hutan. Ketiga syarat penguasaan fisik ini tentunya sulit dipenuhi oleh masyarakat adat[67] apalagi mereka yang terusir dari wilayah adatnya serta mengalami kriminalisasi.

Atas keluarnya Permenhut P.62 tersebut, Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) sebagai salah satu pihak yang mengajukan *judical review* ke MK melakukan penolakan pada tanggal 21 Januari 2014. AMAN menuntut agar peraturan menteri tersebut dicabut sebab (1) mengingkari status masyarakat adat sebagai subjek hukum; (2) mengabaikan putusan MK 45/2011 yang mengkoreksi aturan tentang Pengukuhan Kawasan Hutan dalam UU Kehutanan; (3) membatasi bukti klaim atas Hak Masyarat Adat; (4) memberlakukan syarat berganda pengakuan Hutan Adat; (5) melestarikan cara pandang yang salah mengenai Kawasan dan Hutan Negara dengan mempersamakan keduanya; (6) berpotensi pada semakin menguatnya ego sektor Kehutanan dalam penyusunan Legislasi Daerah.

[66]Bernadinus Steni dan Yance Arizona, *Analisa Hukum atas Permenhut No 62 Tahun 2013*, Desember 2013. Tidak diterbitkan, hlm 5.

[67]Rilis Pers: Permenhut P.62 Melanggar Putusan MK35, http://www.aman.or.id/2014/01/22/rilis-pers-permenhut-p-62-melanggar-putusan-mk35/#.U_VlyqNiTFw, diakses 21 Agustus 2014

ii. National Inquiry oleh Komnas HAM dan Inistiatif Organisasi Masyarakat

Pihak yang memberikan respon langsung dengan adanya putusan Nomor 35/PUU-X/2012 adalah Komnas HAM dan beberapa organisasi masyarakat sipil. Lembaga negara ini langsung mengadakan *National Inqury* yang dilakukan karena selama ini pemerintah dianggap telah melakukan banyak kesalahan dan kekerasan yang telah mencerabut hak masyakat adat atas wilayahnya, sehingga pemerintah harus memberikan hak restitusi.

National Inquiry adalah salah satu bentuk penyelidikan terhadap permasalahan tertentu yang memberi dampak pada nasib masyarakat luas yang diduga akarnya dari satu bidang yang sifatnya nasional. Berbeda dengan penyelidikan umum, inkuiri nasional adalah melibatkan partisipasi masyarakat dan juga pemberian pendidikan kepada masyarakat serta aparat pemerintah mengenai hak-hak masyarakat adat.[68] Kegiatan ini dimaksudkan untuk melakukan penyelidikan atas satu masalah terkait dengan HAM yang dilakukan secara sistematis dan bersifat terbuka. Dapat dikatakan ia merupakan gabungan antara penyelidikan, kajian, kampanye, dan rekomendasi kebijakan.

National Inquiry memiliki metode penelitian dengan mengumpulkan data yang dilakukan oleh 9 organisasi masyarakat sipil seperti Sajogyo Institute, HuMa, AMAN, The Samdhana Institute, Elsam, Kemitraan, JKPP, Epistema Institute, dan Komnas Perempuan, selain Komnas HAM sendiri. Verifikasi data dilakukan dalam *stakeholder meeting* dan pertemuan dengan tim lokal untuk mempersiapkan persiapan Dengar Kesaksian (*Public Hearing*) di tujuh wilayah. Masyarakat adat sebagai korban yang mendapatkan pelanggaran yang terindikasi pelanggaran berat atas Hak Asasi Manusia dihadirkan secara *convidential* untuk memberikan kesaksiannya. Dalam proses Dengar Kesaksian disajikan minimal 6 kasus konflik

[68]Wawancara dengan Sandra Moniaga (Komisioner Komnas HAM), Jakarta, 8 September 2014

masyarakat adat di kawasan hutan dan mendengarkan kesaksian sekurang-kurangnya 12 korban dari anggota masyarakat adat.

Hasil dari Inkuiri National akan disusun dalam format laporan lengkap yang menyajikan kesaksian korban dan pemeriksaan dari saksi-saksi. Rekomendasi dari hasil Dengar Kesaksian akan dimasukkan di dalam laporan dan digunakan untuk lobby dan upaya perubahan kebijakan. Sampai dengan saat ini proses National Inquiry masih berjalan.

Di luar *national inquiry,* masing-masing organisasi masyarakat sipil tersebut memberikan perhatian yang mendalam terhadap pengakuan dan perlindungan hak-hak atas tanah dan kekayaan alam mayarakat hukum adat. Melalui penelitian, pendampingan, dan advokasi yang sudah mereka lakukan melalui perhatian kelembagaannya masing-masing, mereka mendorong penguatan hak mayarakat adat baik melalui pemetaan, hukum, dan analisa sosial-ekonomi-politik, serta mempertemukan berbagai elemen kelembagaan.

Jaringan kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP) telah melakukan pemetaan terhadap wilayah hutan adat. Ini dilakukan mengingat ketiadaan secara aktif pemerintah (Kementerian Kehutanan) yang telah secara otoriter (istilah resmi MK) menunjuk kawasan hutan dan memasukkan hutan adat ke dalam hutan negara. Jika pasal mengenai hal itu sudah dibatalkan oleh MK, maka logikanya adalah Kementerian Kehutanan lah yang harus secara aktif mengkoreksi kesalahannya dengan menetapkan dan mengeluarkan kawasan hutan adat yang telah diapropriasi tersebut. Namun, dalam kenyataannya tidaklah demikian.

JKPP sampai dengan Desember 2013 telah menguji coba memetakan secara partisipatif wilayah adat yang diambil secara sepihak oleh kementerian Kehutanan. Dari data yang sudah dikumpulkannya, 5.263.058,28 hektar luas wilayah hasil pemetaan partisipatif terdapat wilayah adat sekitar 4.973.711,79 hektar. Jika data peta wilayah adat tersebut ditumpang susun dengan data peta Kawasan Hutan, maka ada sekitar 81% atau sekitar 4.050.231,18 hektar kawasan hutan berada di wilayah

adat. Hanya tersisa 19% masyarakat adat yang hidup dan mengelola wilayah adatnya. Inipun oleh oleh Kementerian Kehutanan dikategorikan sebagai Areal Penggunaan lain. Di kedua wilayah itu dikeluarkan ijin untuk pemanfaatan hasil kayu, pertambangan, perkebunan sawit, dll.[69]

[69]Kasmita Widodo, *log.cit.*

Gambar 1. Luas Kawasan Hutan dan APL di Wilayah Adat (JKPP 2013)

Luas kawasan hutan dan APL di wilayah pemetaan partisipatif

Kawasan Hutan & APL	Luas (Ha)	Persen
Hutan Lindung	1,329,671.95	25%
Hutan Produksi	827,376.50	16%
Hutan Produksi Konservasi	516,085.85	10%
Hutan Produksi Terbatas	652,535.99	12%
Kawasan Suaka Alam & Pelestarian Alam	944,886.06	18%
Areal Penggunaan Lain	992,501.93	19%
Luas Wilayah Pemetaan Partisipatif	**5,263,058.28**	

Sumber : Data olahan Tim GIS-JKPP, 2014

Luas perizinan di wilayah pemetaan partisipatif

Perizinan	Luas (Ha)	Persen
IUPHHK-HA	521,200.92	10%
Pertambangan	1,043,199.76	20%
Perkebunan Sawit	663,657.93	13%
IUPHHK-HTI	278,439.75	5%
Luas Perizinan	2,506,498.36	48%
Luas tidak ada izin	2,756,559.93	52%
Luas Wilayah Pemetaan Partisipatif	**5,263,058.28**	

Sumber : Data olahan Tim GIS-JKPP, 2014

Grafis dan tataletak: MONGABAY-INDONESIA

Akan tetapi, ironisnya, di tengah tidak aktifnya koreksi terhadap penunjukan kawasan hutan itu terjadi, tumpang-tindih perizinan dan penguasaan sehingga memerlukan kebijakan *one map policy*, serta persyaratan ketat baik secara fisik dan yuridis untuk membuktikan klaim masyarakat adat; munculnya inisiatif masyarakat sipil dalam membantu proses penguatan klaim yang salah satunya adalah melalui peta tidak kunjung pula diakui. Banyak kritik telah muncul yang melihat kondisi negara yang tidak aktif bertindak, namun ketika ada inisiatif masyarakat yang aktif melakukannya, tetap saja negara tidak mengakui.

Data pemetaan partisipatif yang dilakukan oleh JKPP yang sudah diregistrasi sebagai wilayah adat (Badan Registrasi Wilayah Adat/BRWA) sampai dengan tahun 2013 adalah seluas 2,4 juta hektar. Data ini telah diserahkan kepada Kepala UKP4 dan Kepala BIG. Tahapan dan tujuan pemetaan partisipatif yang mereka rumuskan adalah: Pemetaan partisipatif untuk 1) penyelesaian konflik, 2) perencanaan wilayah adat. Hasil pemetaan dimasukkan dalam registrasi wilayah adat di BRWA untuk mendapatkan rekognisi.

Akan tetapi peta-peta partisipatif wilayah adat yang dihasilkan JKPP belum dapat masuk sistem pemetaan resmi pemerintah. Perpres No.85/2007 mengenai Jaringan Data Spasial Nasional (JDSN) merupakan rujukan utama dalam membuat Standar Operasional dan Prosedur (SOP) Pemetaan Partisipatif yang dibuat oleh BIG. Dalam perpres ini tidak memungkinkan peta wilayah adat menjadi bagian dalam JDSN, karena pembuat peta atau wali data tidak menjadi bagian dari Simpul Jaringan (Pasal 4-5 Perpres 85/2007). Padahal mandat UU Informasi Geospasial No.4/2011 Pasal 23 angka 1, masyarakat mempunyai hak membuat informasi geospasial tematik yang dapat menjadi bagian dalam JDSN untuk dijadikan referensi mengurus hutan Indonesia[70]. Sudah saatnya negara mengakui dan mengakomodir inisiatif dari masyarakat sipil yang justru memudahkan kerja pemerintah itu sendiri.

[70] *ibid*

B. Mekanisme dan Prosedur Pendaftaran Hak Penguasaan atas Tanah pada Kawasan Hutan Adat

1. Urgensi Pendaftaran Hak Penguasaan atas Tanah

Catatan tentang pemilikan/penguasaan dan penggunaan tanah yang dihasilkan melalui kegiatan pendaftaran tanah pada hakekatnya hanya merupakan alat untuk mencapai suatu tujuan tertentu bagi kehidupan, yaitu merupakan sarana atau alat bagi administrasi tanah yang baik. Fungsi pendaftaran tanah dapat diklasifikasikan menjadi 2 (dua) kelompok utama yaitu untuk kepentingan publik dan untuk kepentingan privat. *Pertama*, pendaftaran tanah bermanfaat bagi kepentingan publik/umum, maksudnya ada hubungannya dengan kesejahteraan negara dan atau masyarakat. Pemerintah perlu menginventarisasi sumber kekayaan tanah untuk tujuan seperti pajak, menjamin perkembangan tanah yang tepat, dan lain-lainnya. Misalnya untuk keperluan pajak di Prancis dikenal "*cadastre*" yaitu catatan umum tentang jumlah, nilai dan pemilikan harta kekayaan yang tak bergerak, dikumpulkan untuk dasar perpajakan. Sedangkan di Indonesia untuk tujuan ini, dilakukan pencatatan tanah oleh Ditjen Pajak Bumi dan Bangunan, Departemen Keuangan.

Kedua, pendaftaran tanah dapat berfungsi bagi kepentingan privat/warga negara perseorangan/individu (termasuk kelompok) atau badan hukum dalam rangka untuk menjamin hak-hak pemilikan/penguasaan tanah sehingga memungkinkan untuk dilakukan transaksi dengan aman, murah, dan cepat. Demikian halnya di Indonesia (fokus dalam penelitian ini), pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan administratif yang dilakukan oleh badan pemerintah sampai menerbitkan tanda bukti haknya dan memelihara rekamannya, merupakan perwujudan dalam penetapan/pengakuan status hukum tanah yang dimiliki/dikuasai perorangan atau badan hukum. Sehingga badan yang memberikan/pengakuan hak atas tanah hanya ada satu (*monopoly function)* yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. Sekalipun dijumpai ada badan yang melakukan pendaftaran tanah seperti kantor pajak, namun kantor pajak tidak dapat memberikan hak atas kepemilikannya, berupa sertipikat hak atas tanah.

Berdasarkan pengertiannya, pendaftaran tanah merupakan satuan sistem administrasi pertanahan yang mencakup keterpaduan awal sampai pada perekaman informasi yang *up to date* data tanah dan hak-hak tanah

yang didaftarkan hingga pada pengawasannya. Untuk itu, dalam pendaftaran tanah yang baik harus dilakukan pekerjaan antara kegiatan teknis, kerangka kerja dan kelembagaan yang aspeknya tidak hanya menyangkut pengaturan secara mekanik, survei, dan rekaman dari bagian-bagian tanah tersebut tetapi juga hukum, *financial,* administrasi, aspek sosial, dan *issue* politiknya yang dirangkai atau dipadukan dalam kegiatan manajemen pertanahan.

Dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria (UU Nomor 5 Tahun 1960) telah ditetapkan bahwa tanah-tanah yang ada di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus didaftarkan dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum atas tanah[71]. Hak-hak atas tanah[72] yakni hak-hak individual yang dalam Pasal 4 Ayat (1) UUPA dijelaskan sebagai hak yang dimiliki atau diberikan kepada orang (atau orang-orang) dan badan hukum dan memberikan wewenang untuk menggunakan bagian permukaan bumi yang disebut tanah kepada pemegang haknya. Pendaftaran hak atas tanah yaitu Hak Milik, Hak Guna Usaha serta Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, 32, dan 38 UUPA, merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai perolehan (adanya), peralihan, pembebanan serta hapusnya hak yang bersangkutan[73].

Konflik kepentingan masyarakat di atas sebidang tanah hanya bisa diselesaikan dengan baik apabila kebijakan pembangunan di atas tanah itu dirasakan menguntungkan semua pihak. Berbagai konflik kepentingan mengindikasi adanya ketidakpastian hubungan penguasaan antara manusia dengan tanah, sedangkan kepastian itu merupakan hal yang mendasar untuk mengembangkan kehidupan dan penghidupan. Hak atas tanah merupakan hak dasar bagi setiap warga negara yang dijamin konstitusi oleh karena itu

[71]Pasal 19 ayat (1), menentukan bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah"

[72]Menurut Pasal 16 UUPA, hak-hak atas tanah ini terdiri dari: a) Hak Milik; b) Hak Guna Usaha; c) Hak Guna Bangunan; d) Hak Pakai; e) Hak Sewa; f) Hak Membuka Tanah; g) Hak Memungut Hasil Hutan; dan h) Hak-hak lain yang akan ditetapkan dengan UU dan hak-hak sementara. Hak-hak lain tersebut seperti: Wakaf atas Tanah (UU Nomor 41 Tahun 2004), Hak Milik Satuan Rumah Susun (UU Nomor 20 Tahun 2011, Hak Tanggungan (UU Nomor 4 Tahun 1996). Disamping hak atas tanah, dalam Pasal 16 ayat (2) UUPA juga diatur hak-hak atas air dan ruang angkasa yaitu: a) hak guna air, b) hak pemeliharaan dan penangkapan ikan, dan c) hak guna ruang angkasa.

[73]Perolehan hak atas tanah dapat melalui konversi hak-hak lama atau pemberian hak (baru) atas tanah negara. Peralihan hak atas tanah dapat berupa jual beli, tukar menukar, waris, hibah dan sebagainya. Pembebanan hak atas tanah seperti Hak Tanggungan atau Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Hak Milik. Hapusnya hak atas tanah berarti tanah kembali menjadi tanah negara.

kepastian hukum kepemilikan atas tanah merupakan salah satu kebutuhan yang hakiki. Kepastian hakiki terwujud apabila tidak ada lagi keraguan dan kekhawatiran mengenai kepemilikan tanahnya yang sudah terdaftar, baik keyakinan dari dirinya sendiri maupun pengakuan dari pihak lain.[74]

Demikian pula halnya terhadap Hak Ulayat sebagaimana telah di bahas di atas, maka sesuai dengan Surat Edaran Kepala BPN RI kepada Kakanwil dan Kakantah di seluruh Indonesia Tanggal 4 April 2014 Nomor 3/SE/IV/2014 tentang Penetapan Eksistensi Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayat, terhadap tanah ulayat yang sudah ditetapkan dengan Peraturan Daerah ditindaklanjuti dengan pencatatan pada peta dasar pendaftaran dengan membubuhkan suatu tanda kartografi, dan menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah. Berdasarkan ketentuan tersebut, terhadap tanah ulayat tidak dilakukan pencatatan dalam buku tanah yang dilanjutkan dengan penerbitan sertipikatnya. Hal ini dapat dimaknai bahwa tujuan pendaftaran/pencatatan tanah ulayat dimaksud bukan untuk tujuan kepastian hukum, karena tidak sampai pada penerbitan alat bukti kepemilikan (sertipikat), tetapi ditujukan untuk tertib administrasi dan tersedianya data informasi sebagaimana tujuan pendaftaran tanah (lihat Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997). Adapun penjelasannya sebagai ulasan berikut ini.

Dilaksanakannya pendaftaran hak atas tanah dengan tujuan kepastian hukum, maknanya untuk memberikan kepastian yang menyangkut 3 (tiga) hal yaitu status tanah, subyek hak dan obyeknya:

1) Kepastian status hukum berupa hak pada tanah tersebut sesuai dengan jenis hak yang dimohon.

   Bila seseorang memohon HM, HGU atau HGB, maka dengan pendaftaran tanah munculah status hukum atas tanah itu menjadi HM, HGB atau HGU atas nama pemohon yang disetujui. Dengan didaftarkannya tanah seseorang baru ada/lahir HM atas tanah, HGU atas tanah, HGB atas tanah dan hak-hak lainnya. Sebaliknya, jika tidak dilakukan pendaftaraan maka tidak/belum ada HM, HGU, HGB atau Hak Pakai dan lainnya.

[74]Muchthar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah,* Republika, Jakarta, 2008, hal. 3

Dengan dilakukannya pendaftaran tanah, akan terlindunglah hak pemilik. Hak itu digunakan pemiliknya sebatas isi dan sifat dari status tanah itu oleh pemilik hak. Pemilik hak yang terdaftar akan dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan apa saja di atas tanah tersebut, untuk digunakan sebatas hak miliknya itu, asal tidak dilarang oleh aturan atau ketentuan lainnya. Misalnya, bila status tanah itu adalah Hak Guna Usaha maka pemegang Hak Guna Usaha akan dapat mengunakan hak tersebut sebagai mana peruntukan dari hak dimaksud sesuai dengan yang ditetapkan oleh undang-undang yaitu untuk pertanian, perikanan dan peternakan (lihat Pasal 28 ayat (1) UUPA). Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun (lihat Pasal 35 ayat (1) UUPA). Oleh karena dalam hukum positif kita tanah ulayat belum jelas statusnya apakah termasuk hak atas tanah (sebagimana pasal 16 UUPA), hak pengelolaan atau semacam Hak Menguasai Negara yang dilimpahkan pada masyarakat hukum tertentu? Artinya memang keberadaan tanah ulayat sudah diakui, hanya saja isi dan sifat dari tanah ulayat itu belum ada pengaturannya, sehingga tidak ada alas an untuk menerbitkan sertipikatnya.

Demikian halnya dengan tanah ulayat, jika didaftarkan pada buku tanah dan sampai diterbitkan sertipikatnya berarti akan muncul/lahir haknya. Dalam pendaftaran ini akan muncul permasalahan apa status haknya: Hak Ulayat? Sampai saat ini lembaga hak ulayat belum ada pengaturannya, sehingga pencatatan pada peta dasar pendaftaran sebagaimana surat edaran di atas hanya dengan membubuhkan tanda/simbol kartografi tertentu saja menurut peneliti sudah tepat.

Tanah (hak) ulayat beraspek publik dan perdata. Aspek publik tersebut mengandung tugas kewajiban mengelola, mengatur dan memimpin penguasaan, pemeliharaan, peruntukan dan penggunaan tanah ulayat oleh Kepala Adat. Sedangkan aspek perdatanya mengandung arti bahwa tanah ulayat merupakan hak kepunyaan bersama masyarakat hukum adat.

Secara teoritis, hak kepemilikan berbeda dengan hak menguasai. Pemegang hak milik atas suatu benda pastilah pemilik dari benda

tersebut sedangkan pemegang hak menguasai belum tentu pemilik dari benda itu. Bila dikaitkan dengan hak ulayat, maka hak ulayat termasuk ke dalam kategori hak menguasai. Karena hak ulayat merupakan kepunyaan bersama masyarakat hukum adat di mana penguasaannya dipimpin oleh Penguasa Adat.

Walaupun berdasarkan UUD 1945 dan putusan MK 35 mengakui hak penguasaan masyarakat adat atas hutan adatnya, sehingga masyarakat adat memiliki wewenang untuk mengatur peruntukan, fungsi dan pemanfaatan tanah ulayat dan hutan adat yang ada wilayahnya, namun belum jelas siapa subyek (pemegang hak) pada saat pendaftaran (pencatatan dalam daftar-daftar umum). Nama-nama pemegang hak dapat beberapa kemungkinan, yaitu:

a) Dalam hal pemegang haknya dimaknai sebagai pemilikan individu (kelompok bersama masyarakat hukum adat), maka pendaftaran hak ulayat akan beresiko hanya mencatat nama-nama penduduk (yang mempunyai bukti identitas kependudukan) dalam kelompok masyarakat hukum adat tersebut, belum lagi kesulitan dalam pencatatan berapa porsi bagian dari masing-masing orang (atau keluarga), sebagaimana teknis administrasi pertelaan dalam pendaftaran pada Hak Milik atas Satuan Rumah Susun. Sedangkan penduduk yang belum mempunyai bukti identitas, misalnya masih belum dewasa, bahkan bagi generasi yang akan datang baru akan (ikut) diakui sebagai subyek hak jika dilakukan pendaftaran peralihan (balik nama) karena pewarisan. Disini akan menemui kesulitan dalam pendaftaran peralihan hak karena dinamika pewarisan dalam masyarakat terus akan terjadi setiap saat.
b) Begitu juga atas tanah yang semula sudah ada hak atasnya, bila terjadi pendaftaran balik nama tentu pula diberikan status kepemilikan baru bagi yang memohon untuk balik namanya berdasarkan bukti adanya perbuatan hukum di atas hak itu. Perbuatan hukum dimaksud adalah perbuatan pengalihan dari orang pertama yang telah mendaftarkan hak itu kepada orang kedua (pihak lain) yang menerima hak atas tanah yang disebut dengan pemindahan hak. Menurut ketentuan undang-undang, pemindahan hak ini dapat dilakukan dengan jual beli,

tukar-menukar, hibah, waris, lelang, merger, dan pemasukan dalam perusahaan (lihat Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997). Jadi baik pendaftaran pertama maupun pendaftaran balik nama yang dilakukan di Kantor Pertanahan setempat merupakan pekerjaan administrasi Negara dalam memberikan status hukum atas tanah dimaksud. Sehingga dengan adanya pemberian status hukum ini di atas tanah yang di daftar, pemilik tanah dengan pendaftaran ini menerima status hak yang dilindungi oleh Negara sesuai jenis haknya.

Dengan pendaftaran inilah, baik pendaftaran yang pertama sekali maupun pendaftaran peralihannya untuk terus menjaga terpeliharanya informasi atas kepemilikan, serta telah terjadinya peralihan dari pemilik semula kepada pemilik baru tetap terjaga data atau rekaman peristiwanya. Secara taknis administrasi, dilakukan pencatatan pada buku tanah dan surat ukurnya (lihat Pasal 29 dan 30 PP Nomor 24 Tahun 1997), nama pemilik terdahulu dicoret dengan tinta yang masih dapat dibaca, sehingga diketahui benar asal-usul tanah ini sebelumnya, sampai setelah menjadi milik pembeli terakhir atau penjual hak yang terdaftar belakangan pada buku tanah. Dengan demikian pendaftaran tanah yang berkesinambungan (*continuous recording*) ini juga disebut pendaftaran hak, artinya di atas tanah itu telah ada hak (baik Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan lain-lain) namun karena terjadi peralihan lalu dibuat pendaftaran peralihan tersebut atau sering disebut balik nama atau pendaftaran balik nama dari hak atas tanah.

Dengan demikian jelas bahwa tujuan diadakan pendaftaran tanah oleh pemerintah adalah menjamin kepastian hukum, dengan adanya kepastian hukum maka masyarakat tidak perlu merasa cemas dan takut serta khawatir dengan adanya persoalan-persoalan yang dapat merugikan masyarakat itu sendiri. Apabila adanya persengketaan dikemudian hari dengan adanya bukti otentik maka masyarakat dapat membuktikan bahwa tanah tersebut mempunyai bukti kuat yang berbentuk tertulis sehingga dapat dipergunakan sewaktu-waktu apabila terjadi persengketaan baik itu di dalam maupun diluar pengadilan.

Saat ini sudah ada contoh tanah-tanah adat (awalnya termasuk tanah ulayat), yang setelah didaftarkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN menjadi kepemilikan bersifat individual, misalnya di Sumatera Barat. Tanah Ulayat di Minangkabau dimiliki secara bersama oleh masayarakat adat yang menguasai dan pengaturan pengelolaannya diserahkan pada penghulu. Berdasarkan Perda Sumatera Barat Nomor 6 Tahun 2008, klasifikasi tanah ulayat terdiri atas 4 (empat) jenis tanah ulayat, yakni tanah ulayat rajo, tanah ulayat nagari, tanah ulayat suku, dan tanah ulayat kaum.

- Tanah Ulayat Rajo, dapat didaftarkan sebagai subjek pemegang hak adalah anggota kaum dan pihak ketiga, diketahui oleh laki-laki tertua pewaris rajo, dengan status hak pakai dan hak kelola;
- Tanah Ulayat Nagari, dapat didaftarkan dan yang bertindak sebagai subjek pemegang hak adalah ninik mamak KAN diketahui oleh Pemerintah Nagari dengan status Hak Guna Usaha, Hak Pakai atau Hak Pengolahan;
- Tanah Ulayat Suku, yaitu tanah yang dipunyai secara bersama oleh seluruh anggota suku yang diwarisi secara turun temurun dalam keadaan utuh. Penguasanya adalah penghulu suku. Terhadap tanah ulayat suku dapat didaftarkan sebagai subjek pemegang hak adalah penghulu-penghulu suku dengan status hak milik.
- Tanah Ulayat Kaum, yaitu tanah yang dimiliki secara bersama dalam garis keturunan matrilineal yang diwarisi secara turun temurun dalam keadaan utuh yang tidak terbagi-bagi. Penguasanya adalah penghulu kaum. Tanah Ulayat kaum ini sering juga disebut tanah pusako tinggi. Terhadap tanah ulayat kaum dapat didaftarkan sebagai subjek pemegang hak adalah anggota kaum dan mamak kepala waris dengan status hak milik.

Dari ketentuan tersebut di atas, dipahami bahwa jika tanah ulayat didaftarkan pada Kantor Pertanahan, maka statusnya diubah menjadi HGU, Hak Pakai, Hak Milik, HPL

dan hak kelola. HM, HGU, Hak Pakai, dan HPL merupakan status tanah yang dikenal dalam hukum pertanahan Indonesia, sedangkan "hak kelola" merupakan istilah baru yang tidak lazim dalam hukum positif pertanahan Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam mekanisme pendaftaran tanah ulayat yang diatur oleh Perda Nomor 6 Tahun 2008 berimplikasi terhadap berubahnya status hukum tanah ulayat, yang bertolak belakang dengan asas utama tanah ulayat.

c) Jika pemegang haknya bukan orang, tetapi lembaga (organisasi) berarti harus ada penunjukan dari pemerintah, seperti halnya badan hukum pada umumnya. Contohnya badan hukum perdata, atau badan keagamaan, misalnya terhadap tanah masyarakat adat Bali yang digunakan untuk tempat sembahyang (pura) maka subyek haknya adalah lembaga " Pura" itu sendiri, misalnya Pura Besakih, dan lainnya.

2) Kepastian obyek tanah ulayat

Kepastian tentang tanah atau obyek haknya, berkaitan dengan kepastian dimana letak tanah, berapa luasnya dan bagaimana batas-batasnya. Kiranya mudah dipahami, bahwa orang menginginkan kepastian juga mengenai hal-hal tersebut, karena tidak adanya kepastian tanahnya itu akan mudah menimbulkan sengketa di dalam pemanfaatan dan penggunaan atas bidang tanah tersebut. Untuk itulah diperlukan adanya kegiatan teknis yaitu pengukuran dan pemetaan setelah dilakukan penetapan batas-batas bidang tanah (tanah ulayat).

Dengan demikian, perlu adanya tindak lanjut putusan MK 35 tersebut yang diwujudkan melalui undang-undang, penguatan organisasi dan struktur kelembagaan masyarakat hukum adatnya. Agar dapat dilakukan pendaftaran tanah, perlu ada Peraturan Daerah tentang Penetapan Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayat, yang merupakan kewenangan darti Pemda setempat, yang didasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh pakar hukum adat, masyarakat adat yang bersangkutan, lembaga swadaya masyarakat, dan instansi yang terkait. Dalam draf RUU Pertanahan, BPN mengusulkan agar ketentuan mengenai tanah ulayat/hak ulayat masyarakat hukum adat

diatur secara lebih rinci, khususnya mengenai syarat, serta hak dan kewajiban yang berkaitan dengan tanah ulayat/masyarakat hukum adat.

2. Pelaksanaan Pendaftaran Hak Penguasaan atas Tanah di Kawasan Hutan Adat

Pendaftaran tanah (hak atas tanah), bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan, yang merupakan amanat Pasal 19 yang obyeknya berupa HM, HGU dan HGB (lihat Pasal 23, 32, dan 38 UUPA). Pendaftaran tanah pada hakikatnya bertujuan untuk memberikan kepastian hak kepada pemilik tanah terdaftar agar dengan mudah membuktikan dirinya sebagai pemilik tanah. Kepada pemilik tanah diberikan sertifikat sebagai surat tanda bukti. Terbitnya sertipikat merupakan pemberi rasa aman kepada pemilik tanah akan haknya kepada tanah itu, sertifikat merupakan tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang terdapat dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan.[75]

Disadari bahwa tujuan pendaftaran tanah selain untuk menjamin kepastian hukum tersebut, juga dapat sekaligus untuk menyediakan data/informasi pertanahan (lihat Pasal 3 PP Nomor 24 Tahun 1997). Dengan demikian, obyek pendaftaran[76] yang dimaksud Pasal 19 serta Pasal 23, 32, dan 38 UUPA baru sebagian hak atas tanah yaitu permukaan bumi baik terhadap tanah yang sudah ada haknya (hak lama) maupun terhadap tanah yang belum ada haknya (tanah negara), dan pendaftaran (dalam daftar

[75]Adrian Sutedi, 2011, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika , Jakarta, hlm 176

[76]Menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa:

(1) Obyek pendaftaran tanah meliputi: a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai; b. tanah hak pengelolaan; c. tanah wakaf; d. hak milik atas satuan rumah susun; e. hak tanggungan; f. tanah Negara.

(2) Dalam hal tanah Negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf f, pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah Negara dalam daftar tanah.

tanah) terhadap tanah negara bertujuan untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah serta untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Dari ketentuan Pasal 9 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997, tanah ulayat tidak termasuk ke dalam obyek pendaftaran tanah. Terhadap tidak dimasukkannya tanah ulayat sebagai obyek pendaftaran tanah, Boedi Harsono berpendapat bahwa hak ulayat tidak akan didaftar. UUPA tidak memerintahkan pendaftarannya, dan dalam PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, hak ulayat secara sadar tidak dimasukkan dalam obyek pendaftaran tanah. Secara teknis tidak mungkin, karena batas-batas tanahnya tidak mungkin dipastikan tanpa menimbulkan sengketa antar masyarakat hukum yang berbatasan. Ringkasnya, terhadap hak penguasaan atas tanah (hak ulayat) di kawasan hutan adat belum diamanatkan untuk dilakukan pendaftarannya sebagaimana UUPA, padahal eksistensi hak ulayat tersebut diakui oleh peraturan perudang-undangan.

Di atas sudah dijelaskan bahwa hak penguasaan atas tanah di kawasan hutan adat merupakan hubungan hukum antara masyarakat adat dengan tanah ulayatnya melahirkan hak ulayat. Hak ulayat ini merupakan hak kolektif yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat dan juga harus diakui dan dilindungi oleh Negara. Eksistensi Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayat (hak penguasaan atas tanah di kawasan hutan adat) di Indonesia diakui secara tegas dalam konstitusi Negara. Pasal 18B ayat 2 UUU 1945 menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Eksistensi tersebut lebih dipertegas lagi dalam Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, yang menetapkan bahwa masyarakat hukum adat selain memegang hak atas tanah ulayat sekaligus memegang hak atas hutan adat. Hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam wilayahnya.[77]

Bertitik tolak dari arti penting pendaftaran (hak atas tanah) sebagaimana amanat Pasal 19 UUPA yaitu mewajibkan pada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, sudah sewajarnya terhadap hak penguasaan atas tanah (tanah

[77]Boedi Harsono, *op cit*, hlm. 185.

ulayat) juga perlu dilakukan pengadministrasian dengan melakukan kegiatan pendaftarannya minimal pencatatan pada daftar tanah sebagaimana pendaftaran terhadap tanah negara. Menurut peneliti, pendaftaran terhadap hak penguasaan atas tanah (tanah ulayat) pada buku tanah (dan pencatatan pada surat ukur) sampai diterbitkannya sertipikat, akan mengalami terkendala dari sisi subyek (pemegang tanah ulayat) maupun dari sisi status tanahnya(isi dan kewenangannya).

UUPA mengakui keberadaan hak ulayat. Hal ini menjadi dasar dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan Menteri agraria tersebut mengatur mengenai kriteria ada atau tidaknya keberadaan hak ulayat masyarakat hukum adat. Setelah melalui penelitian yang melibatkan stakeholders, keberadaan hak ulayat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah. Dalam hal ini, tanah ulayat tersebut tidak diterbitkan sertipikat.

Dalam rangka menjamin eksistensi tanah ulayat, pemetaan tanah ulayat merupakan keniscayaan. Penentuan batas-batas tanah ulayat tidak cukup hanya berdasarkan "peta ingatan" dari penguasa-penguasa adat. Perlu kejelasan siapa pemilik/penguasa tanah ulayat beserta dengan batas-batas yang melingkupinya. Ketidakjelasan tersebut, cenderung akan menjadi sumber konflik dimasa mendatang, yang sewaktu-waktu dapat menggeliat. Untuk itu, dalam waktu secepatnya perlu dilakukan pemetakan tanah ulayat sebagaimana surat edaran dari otoritas pertanahan, dengan langkah-langkah:

a. Upaya percepatan penetapan keberadaan tanah ulayat sebagaimana diatur Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999.
b. Membukukan/mencatat tanah ulayat ke dalam daftar tanah, sebagaimana mekanisme pendaftaran tanah negara yang diatur dalam Pasal 9 ayat (2) PP No. 24 tahun 1997, dengan prosedur yang tidak rumit dan tidak memerlukan biaya besar, karena kegiatannya hanya melakukan pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah (lihat Pasal 19 ayat (2) huruf a, yang juga disebut kegiatan fisik kadaster (tanpa dilakukan pendaftaran haknya).

Berdasarkan Pasal 19 UUPA[78] junto PP Nomor 24 Tahun 1997[79], ditentukan bahwa kegiatan pendaftaran tanah meliputi kegiatan di bidang teknis geodesi dan teknis hukum serta diakhiri kegiatan pengadministrasiannya dalam daftar-daftar umum. Kegiatan teknis meliputi pekerjaan pengukuran dan pemetaan. Kegiatan di bidang hukum berupa ajudikasi dan penetapan haknya baik melalui lembaga konversi (penegasan hak atau pengakuan hak) dari tanah adat atau lembaga pemberian hak jika berasal dari tanah Negara. Berdasarkan penetapan hak tersebut, barulah kegiatan pendaftaran tanah diakhiri dengan kegiatan administrasi berupa pendaftaran haknya dalam daftar-daftar umum, termasuk penerbitan sertipikat hak atas tanahnya.

Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematik dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran Tanah secara sistematik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah secara sistematik kepala kantor pertanahan dibantu oleh panitia Ajudikasi yang dibentuk oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Pada pendaftaran tanah pertama kali secara sistematik kegiatan pendaftaran tanah menurut Pasal 46 sampai dengan Pasal 72 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 adalah:

a. Penetapan lokasi oleh Menteri atas usulan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.
b. Penyiapan peta pendaftaran berupa peta dasar yang berbentuk peta garis atau peta foto serta biaya pendaftaran dibiayai dari anggaran pemerintah swadaya.

[78]Dalam Pasal 19 ayat (2) ditentukan bahwa Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi: a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut; dan c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

[79]Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pengertian pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

c. Pembentukan panitia ajudikasi dan satuan tugas.
d. Penyuluhan.
e. Pengumpulan data fisik dan Pengumpulan data yuridis.
f. Pengumuman data fisik dan data yuridis.
g. Penegasan konversi, pengakuan hak, dan pemberian hak.
h. Pembukuan hak dan penerbitan sertifikat.
i. Penyerahan hasil kerja.

Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik menurut Pasal 73 sampai dengan Pasal 93 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional kegiatan yang dilakukan adalah sebagai berikut:

a. Permohonan pendaftaran tanah oleh pemohon.
b. Pengukuran.
c. Pengumpulan dan penelitian data yuridis bidang tanah.
d. Pengumuman data fisik dan data yuridis serta pengesahannya.
e. Penegasan konversi pengakuan hak.
f. Pembukuan hak.
g. Penerbitan sertifikat.

Dari uraian di atas, baik dalam pendaftaran tanah sistematik ataupun pendafataran tanah sporadis, maka terkait dengan pendaftaran tanah ulayat cukup dilakukan kegiatan teknis dan administrasinya yang tahapannya:

a. Penelitian eksistensi masyarakat hukum adat dan tanah ulayat oleh Pemerintah Daerah dengan melibatkan pakar hukum adat setempat, masyarakat hukum adat setempat, LSM serta Instansi Pertanahan dan Kehutanan;
b. Penetapan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat melalui Peraturan Daerah;
c. Permohonan pengukuran ke Kantor Pertanahan;
d. Penetapan batas-batas tanah adat (jika memungkinkan disetujui pemilik tanah yang berbatasan: *Contradiktur delimitatie*)
e. Pengukuran tanah ulayat, dituangkan pada gambar ukur;
f. Pengolahan hasil pengukuran, dan pembutan peta bidang tanah serta pemetaan pada peta dasar pendaftaran tanah;
g. pembukuan tanah pada daftar tanah

Beberapa kendala yang berasal dari masyarakat dimana hak ulayat atas tanah itu berada terutama pada anggota persekutuan yang akan mendaftarkan tanah ulayatnya diantaranya:

1. Atas nama siapa tanah hak ulayat itu didaftarkan,
2. Batas tanah, sebab sebelum tanah hak ulayat itu didaftarkan perlu diketahui secara pasti dengan tanah siapa saja tanah hak ulayat yang didaftarkan itu berbatas.

3. Model Perlindungan dan Pengakuan Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat

a. Naskah dalam seri "Akses terhadap Keadilan"

Naskah yang dihasilan van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS tahun 2010 itu telah menghasilkan rekomendasi kebijakan mengenai pengakuan hukum terhadap hak-hak komunal. Dalam naskah tersebut, Myrna Safitri mengusulkan berbagai model legalisasi hak-hak masyarakat[80]. Di antara berbagai pilihan yang bisa dilakukan untuk mengakui hak atas tanah masyarakat hukum adat adalah:

i) *Sertifikat Hak Individual dan Kolektif atas Tanah*

Hak atas tanah yang dikenal dalam Pasal 16 UUPA dapat diberikan atas tanah adat dengan asumsi bahwa hak-hak masyarakat baik yang tergolong sebagai masyarakat hukum adat atau bukan dapat diakui setelah disesuaikan dengan hak-hak atas tanah yang diakui oleh UUPA. Sertifikat dapat berupa perorangan maupun kolektif dan komunal seperti yang dicontohkannya dalambanyak kasus di Sumatera Barat. Di sini problemnya adalah soal representasi dalam pencantuman nama sertifikat.

ii) *Hak Pengelolaan bagi Masyarakat Hukum Adat*

Hak Menguasai Negara (HMN) dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat. Ini sesuai dengan tugas pembantuan (*medebewind*). Hak

[80]Lihat, Myrna Savitri, *op.cit.,* hlm 20-28

Pengelolaan (HPL) sebagai hak publik adalah pengejawentahan dari HMN tersebut. Karena ia bukan hak privat melainkan hak publik maka masyarakat hukum adat tidak akan dapat mengalihkan hak pengelolaannya ini kepada pihak lain. Persoalannya adalah dengan HPL maka masyarakat hukum adat menerimanya sebagai *tanah negara* yang *diberikan* haknya kepada mereka.

iii) *Pengakuan atas Hak Ulayat sesuai dengan PMA/KBPN No. 5/1999*

Pengakuan ini memerlukan pengakuan terhadap hak ulayat yang diberikan melalui Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten setelah melalui sejumlah tahapan penelitian. Hasil penelitian itu untuk menilai apakah hak yang diakui oleh masyarakat itu telah memenuhi kriteria hak ulayat yang ditetapkan oleh PMA/KBPN No. 5/1999. Peraturan menteri ini memiliki beberapa kelemahan dalam hal batas yang tanah ulayat yang diakui: bukan tanah ulayat yang telah dikuasai orang/badan hukum dengan hak atas tanah dalam UUPA; dan bukan pada bidang tanah yang telah dibebaskan.

iv) *Pengakuan terhadap wilayah adat dengan menggunakan UU No. 26/2007*

Pengakuan dapat dilakukan melalui dua cara, yakni pengakuan wilayah adat sebagai wilayah dengan nilai strategis, dan pengakuan wilayah adat sebagai wilayah perdesaan. Undang-undang ini dinilai memiliki kelebihan yakni mengatur ruang dalam arti lebih umum, sehingga berlaku atas kawasan hutan dan bukan kawasan hutan. Akan tetapi kendalanya adalah terpisahnya antara ruang/wilayah dengan hak atas tanah, sehingga meski ada penetapan wilayah strategis/perdesaan yang memberi perlindungan pada masyarakat hukum adat, tidak dengan sendirinya terdapat kejelasan hak atas tanah pada mereka.

b. Peraturan Bersama 4 Kementerian/Lembaga Negara, 2014

Pada penghujung pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, tertanggal 17 Oktober 2014 keluar Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala BPN RI, Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014, tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan. Peraturan Bersama ini merupakan salah satu upaya mngakhiri dualisme administrasi pertanahan di Indonesia. Peraturan bersama ini merupakan kesempatan baru terhadap pengakuan dan pendaftaran penguasaan dan pemilikan tanah oleh masyarakat (perorangan maupun masyarakat hukum adat) di dalam kawasan hutan. Kebijakan ini merupakan langkah maju sebab memungkinkan pendaftaran hak atas tanah (privat dan adat) di wilayah kehutanan yang semula dipahami bahwa kawasan hutan merupakan hutan negara.

Pemohon yang dapat mengajukan hak atas tanah di dalam kawasan hutan adalah "orang perorangan, pemerintah, badan sosial/keagamaan, masyarakat hukum adat yang memiliki bukti hak atas tanah datau bukti penguasaan atas tanah" (Pasal 1, poin 7). Masyarakat hukum adat secara tegas diakui sebagai subyek hukum yang legal. Pemerintah dalam melakukan penerbitan hak atas tanah berlaku prinsip sebagaimana tanah non-kawasan hutan, yakni pemberian hak (Pasal 1 poin 11) dan pengakuan hak (pasal 1 poin 12); ditambah dengan penegasan hak sebagaimana yang telah disebutkan dalam Pasal 60 ayat (2) Permenag Nomor 3 Tahun 1997.

Peraturan Bersama ini menempatkan Kepala BPN sebagai Ketua Tim Identifikasi Penguasaan Pemilikan, Penggunaan, dan pemanfaatan Tanah (IP4T) di dalam kawasan hutan, yang beranggotakan unsur dinas kabupaten/kota, unsur balai pemantapan kawasan hutan, unsur dinas/badan kabupaten/kota yang menangani urusan di bidang tata ruang, camat dan lurah setempat atau dengan sebutan lain (Pasal 2 ayat [2]). Dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa tugas utama Tim IP4T adalah untuk menghasilkan analisis berupa rekomendasi yang melampirkan peta P4T Non-kadastral dan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT). Hasil analisa tersebut diserahkan kepada Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk diproses lebih lanjut.

Kebijakan ini akan menghasilkan perubahan kawasan hutan. Atas hasil analisis di atas, Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota tidak langsung menerbitkan sertipikat namun menyerahkan hasil analisa itu kepada Kementerian Kehutanan cq. Direktur Jenderal Planologi Kehutanan (Pasal 11). Lalu Direktur Jenderal Planologi Kehutanan melakukan kajian terhadap hasil analisis tersebut dan melaksanakan tata batas kawasan hutan di lapangan dalam waktu paling lama 14 hari jam kerja (Pasal 12). Dari hasil tata batas tersebut terbit Surat Keputusan Perubahan Batas Kawasan Hutan sebagai dasar penerbitan sertipikat hak atas tanah (Pasal 13 ayat [1]) yang dikeluarkan oleh BPN RI. Hasil perubahan kawasan tersebut diintegrasikan dalam rencana tata ruang wilayah (Bab V).

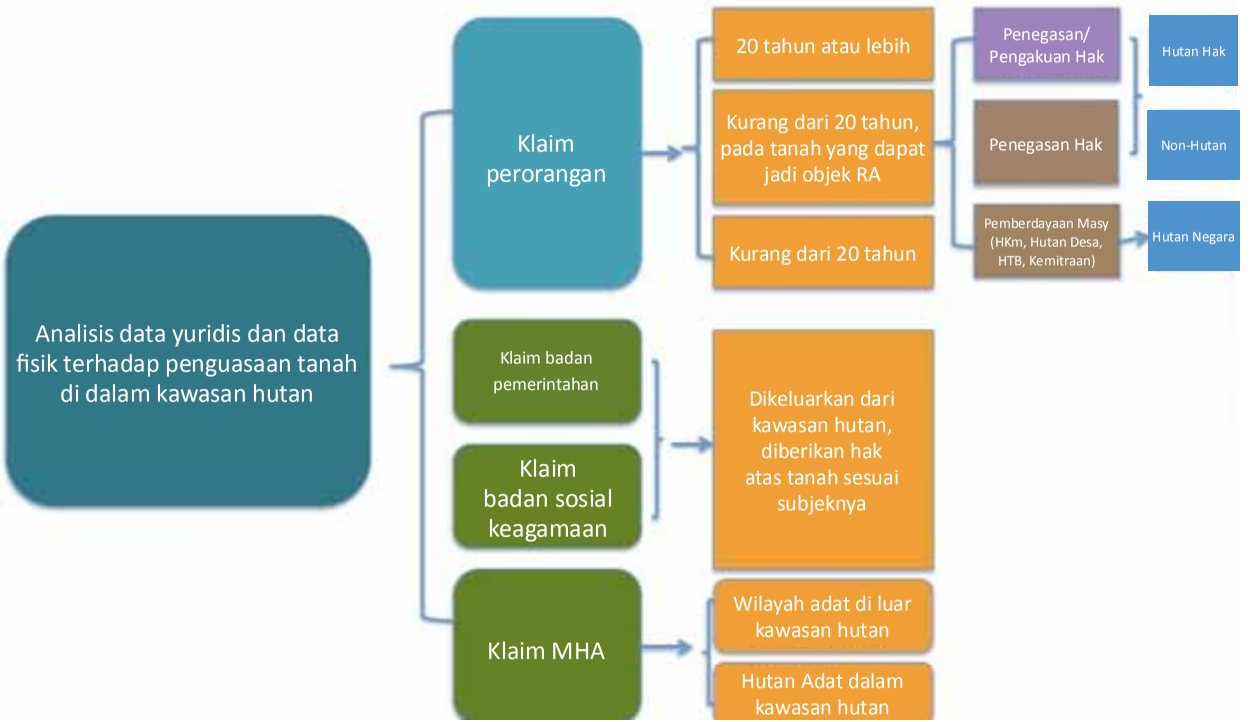
Gambar 2. Alur penyelesaian penguasaan tanah yang berada di dalam kawasan hutan menurut Peraturan Bersama Empat Kementerian/Badan, tertanggal 17 Oktober 2014

Terdapat titik krusial yang tidak dijelaskan dalam Peraturan ini mengenai sejauh mana Direktur Jenderal Planologi Kehutanan mempertimbangkan dan menerima hasil analisis yang diserahkan oleh Kepala Kantor Wilayah atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sehingga mau mengeluarkan bidang/wilayah yang dimohonkan hak atas tanahnya dari kawasan kehutanan.

Selain hal itu, Peraturan Bersama ini masih menyisakan pertanyaan mengenai pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat yang sebagaimana Permenag No. 5/1999 harus melalui adanya peraturan daerah; dan persoalan mengenai konstruksi kepemilikan kolektif dan komunal selain kepemilikan privat. Beberapa kendala lain yang dapat dicatat adalah[81], *pertama* belum jelasnya tugas dan fungsi antar keanggotaan IP4T yang beragam. *Kedua*, belum jelasnya objek reforma agraria di dalam kawasan hutan, dimungkinkannya kawasan Hutan Produksi Konversi (HKP) sebagai objek, ataukah hanya di atas lahan-lahan izin yang diterlantarkan. *Ketiga,* mengenai belum diaturnya adanya keberatan dari pemohon yang tidak menerima hasil rekomendasi dari Tim IP4T. *Keempat,* adalah hal yang paling krusial, yakni persoalan pembuktian adanya masyarakat hukum (Perda ataukah SK Bupati). *Kelima,* tentang status hutan hak dan hutan adat. Perber ini masih memahami kawasan hutan

[81]Sebagaimana catatan dalam diskusi "Membedah Peraturan Bersama Menteri Tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada di dalam Kawasan Hutan", Epistema, jakarta, 5 Desember 2014

Gambar 3. Berbagai bentuk penyelesaian penguasaan tanah di kawasan hutan



Sumber: Myrna. A Safitri, *Presentasi Bedah Perber 4 Menteri,* 5 Desember 2014

Dari penjabaran di atas dapat dipahami bahwa pada dasarnya Mahkamah Konstitusi telah memberikan perlindungan terhadap hak masyarakat adat atas kawasan hutan. Konsep hak penguasaan atas tanah di kawasan hutan bagi masyarakat adat berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi telah sejalan dengan Undang-Undang Dasar 1945, karena telah mengakomodasi hak masyarakat adat atas penguasaan hutan adat. Keputusan Mahkamah Konstitusi perlu tindak lanjut dari eksekutif, dan peraturan yang dibuat untuk merespon putusan Mahkamah Konstitusi ini harus lebih tinggidari setingkat peraturan menteri. Pengakuan masyarakat adat seharusnya dibuat dalam bentuk undang-undang, hal ini sesuai dengan amanah konstitusi. Namun, jika undang-undang membutuhkan waktu yang lama untuk membuatnya, karena harus ada koordinasi dan kemauan yang sejalan antara pemerintah dan DPR, maka setidaknya dapat diwujudkan dalam bentuk peraturan pemerintah.

Peraturan pemerintah ini diperlukan setidaknya sebagai respon adanya putusan Mahkamah Konstitusi terhadap hak penguasaan kawasan hutan oleh masyarakat adat, sehingga putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya putusan di atas kertas yang tidak dijalankan oleh pemerintah dalam pelaksanaan pengakuan, penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak masyarakat adat atas penguasaan hutan adat.

Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Hak penguasaan masyarakat adat atas hutan adat belum mendapatkan posisi yang kuat berdasarkan UU Kehutanan. Konsep dan bentuk perlindungan hak penguasaan atas tanah di kawasan hutan bagi masyarakat adat berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi telah sejalan dengan konstitusi, karena telah mengakomodasi hak masyarakat adat atas penguasaan hutan adat.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengakuan hak penguasaan masyarakat adat di bidang kehutanan seharusnya ditindak lanjuti dengan peraturan pemerintah dan peraturan operasional untuk menjalankannya. Di dalam UU Kehutanan sendiri terdapat amanat untuk membuat Peraturan Pemerintah mengenai masyarakat adat dan hutan adat. Amanat ini tentu perlu ditaati. Demikian pula Permenag 5/1999 perlu diubah menjadi Peraturan Pemerintah sehingga lebih tinggi kewenangannya sebagai sarana memastikan mengenai pengakuan terhadap tanah ulayat sekaligus hutan adat. Dengan adanya Peraturan Pemerintah itu akan menjalankan amanat UUPA 1960 sekaligus amanat UU Kehutanan yang ada.
3. Bentuk pengakuan dan perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat di kawasan hutan adat dapat melalui dua cara. *Pertama*, pemerintah dalam hal ini Kementerian Kehutanan harus melakukan koreksi secara aktif atas kesalahan yang dilakukannya memasukkan hutan adat kedalam kawasan hutan yang dikategorikan hutan negara. Penunjukan secara sepihak harus segara dikoreksi dengan lebih lanjut melakukan penataan batas, pemetaan dan penetapan kawasan hutan

bersama-sama dengan masyarakat adat atau masyarakat sipil. Dengan demikian sekaligus memetakan dan mengukuhkan serta mengakui keberadaan *wilayah* hutan adat. *Kedua*, perlindungan hak atas *bidang* tanah masyarakat hukum adat pertama-tama harus disertai dengan pengakuan negara (pemerintah) secara aktif oleh Pemda.

4. Terbuka peluang pendaftaran tanah hutan adat melalui Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala BPN RI, Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014, tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan. Peraturan Bersama ini merupakan kesempatan baru terhadap pengakuan dan pendaftaran penguasaan dan pemilikan tanah oleh masyarakat (perorangan maupun masyarakat hukum adat) di dalam kawasan hutan. Kebijakan ini merupakan langkah maju sebab memungkinkan pendaftaran hak atas tanah (perseorangan dan adat) di wilayah kehutanan yang semula dipahami bahwa kawasan hutan merupakan hutan negara. Pendaftaran hak atas tanah dalam Peraturan Bersama itu melalui mekanisme dan proses yang sama seperti pendaftaran tanah umumnya di kawasan non-hutan dan subyek yang selama ini telah dikenal. Bedanya pemeriksaan dan analisa dilakukan oleh Tim IP4T yang merupakan gabungan lintas-sektor. Jenis hak yang diberikan sebagaimana diatur dalam Pasal 16 UUPA. Yang lebih penting adalah bahwa tanah yang dapat diteruskan permohonannya adalah melalui penegasan hak. Akses tanah dalam kawasan hutan ini merupakan bentuk nyata dari pelaksanaan reforma agraria yang terbuka bagi beragam subyek hak, yakni perorangan, badan pemerintah, badan sosial keagamaan, dan masyarakat hukum adat, dan bukan badan hukum privat yang aksesnya melalui perijinan sebagaimana biasa di luar Perber ini.
5. Ada beberapa kendala dalam Peraturan Bersama di atas. Ia masih menempatkan masyarakat adat sejajar dengan subyek hak lain (personal, dan badan usaha), dan belum dilihat sebagai pihak yang dapat menjalankan peran pemegang Hak Menguasai Negara (HMN), sehingga dapat menerima tugas pembantuan (*medebewind*) dari negara. Selain itu, kategori hak yang dikenal hanyalah hak perseorangan, padahal di masyarakat adat mengenal hak ulayat yang di dalamnya terdapat hak perseorangan, kolektif, dan komunal. Perlu

lahir jenis hak baru pengembangan dari Hak Pengelolaan (HPL) sebagai hak publik atas HMN tersebut. Disebut pengembangan dari HPL sebab melalui mekanisme *pengakuan* dan *penegasan* hak dan bukan *pemberian* dari tanah negara kepada masyarakat adat sebagaimana yang dikenal dalam HPL.

6. Dalam melakukan perlindungan dan pengakuan tersebut, perlu penyatuan perspektif *keruangan* wilayah adat dengan perspektif *bidang* atas tanah masyarakat adat. Hal ini sekaligus untuk mempertahankan *fungsi* hutan adat yang telah dimasukkan dalam kawasan hutan dalam fungsi-fungsi yang telah ada (misalnya hutan lindung). Dengan demikian masyarakat hukum adat berkontribusi dalam mempertahankan fungsi hutan yang status penguasaan dan pemilikannya ada di tangan mereka, hanya saja pengelolaan fungsi tersebut diserahkan pada Kementerian Kehutanan. Keberadaan lembaga baru berupa Kementerian Agraria dan tata Ruang/BPN diharapkan mampu mengatasi problem dualisme pengaturan yang memisahkan ruang dan bidang di dalam kawasan hutan tersebut.
7. Di tengah keterbatasan pemerintah dalam melakukan penetapan dan pemetaan kawasan hutan itu terjadi, tumpang-tindih perizinan dan penguasaan, pembuktian fisik dan yuridis untuk membuktikan klaim masyarakat adat, maka munculnya inisiatif masyarakat sipil dalam membantu proses penguatan klaim (misalnya melalui pemetaan partisipatif) penting untuk diakomodir, diakui, dan dijadikan dasar kebijakan lebih lanjut.

Daftar Pustaka

Buku

Aburaera, Sukarno, Muhadar, dan Maskun, 2009, *Filsafat Hukum*, Bayumedia, Malang

Berdner, Adriaan, Ward Berenschot (ed.), 2010, *Masa Depan Hak-Hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum, Rekomendasi Kebijakan*. Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS

Bosko, Rafael Edy, 2006, Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Konteks Pengelolaan Sumber Daya Alam, ELSAM, Jakarta

Ghofur Anshori, Abdul , 2006, *Filsafat Hukum*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta

Harsono, Boedi, 2008, Hukum Agraria Indonesia, Djambatan, Jakarta

Mertokusumo, Sudikno, 1988, *Hukum dan Politik Agraria,* Universitas Terbuka, Jakarta

M. Friedman, Lawrence, 2009, *Sistem Hukum (Perspektif Ilmu Sosial)*, terjemahan dari *The Legal System, A social Science Perspective*, diterjemahkan oleh M. Khozim, Nusa Media, Bandung

Mohammad, Tauchid, 1953, *Masalah Agraria*, Bagian Pertama, Penerbit Cakrawala, Jakarta

Muchsin, Imam Koeswahyono, dan Soimin, 2010, *Hukum Agraria Indonesia dalam Perspektif Sejarah,* Refika Aditama, Bandung

Parlindungan, A.P., 1990, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung

Rawls, John, 2006, *Teori Keadilan (Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara)*, terjemahan dari *A*

Theory of Justice, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Safitri, Myrna, 2010, *Legalisasi Hak-Hak Masyarakat atas Tanah dan Kekayaan Alam dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional Indonesia: Model, Masalah dan Rekomendasi*, dalam Adriaan Bedner dan Ward Berenschot (ed.) *Masa Depan Hak-Hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum, Rekomendasi Kebijakan*, Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan BAPPENAS

Salim, Hasanu Simon, 2004, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta

Santoso, Urip, 2006, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajagrafindo Persada, Jakarta

Sumardjono, Maria S.W., 1998, *Kewenangan Negara untuk Mengatur dalam Konsep Penguasaan Tanah oleh Negara,* dalam Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta

Supriyadi, Bambang Eko, 2013, *Hukum Agraria Kehutanan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Sutedi, Adrian, 2011, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta

Wahid, Muchthar, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah,* Republika, Jakarta, 2008

Warman, Kurnia, "*Hutan adat di 'persimpangan jalan': Kedudukan hutan adat di Sumatra Barat pada era desentralisasi*", dalam: Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono (eds), *Hukum Agraria Dan Masyarakat Di Indonesia: Studi Tentang Tanah, Kekayaan Alam, Dan Ruang Di Masa Kolonial Dan Desentralisasi*, Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

PMA/KBPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah-masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan

Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang perubahan terhadap Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan

Surat Edaran Menteri Kehutanan Nomor SE.1/Menhut-II/2013 tentang Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tanggal 16 Mei 2013

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples

The Universal Declaration of Human Rights

International Labour Organisation on Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989

Artikel, Buletin, Penelitian, Makalah, Dokumen, Skripsi, Disertasi, Tesis, dan Jurnal

Arizona, Yance, 2014, *Dibutuhkan Pengakuan Hukum Terintegrasi: Kajian Hukum Penerapan Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Malinau Nomor 10 Tahun 2012 tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat di Kabupaten Malinau*, dalam *Wacana* edisi 33, tahun XVI

Arizona, Yance, Konstitusi Dalam Intaian Neoliberalisme: Konstitusionalitas Penguasaan Negara Atas Sumberdaya Alam Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, Makalah disampaikan dalam Konferensi Warisan Otoritarianisme: Demokrasi Indonesia di Bawah Tirani Modal. Panel Tirani Modal dan Ketatanegaraan, Selasa, 5 Agustus 2008 di FISIP Universitas Indonesia

Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan, *Penetapan Kawasan Hutan, Menuju Kawasan Hutan Indonesia yang Mantap,* Jakarta, September 2014

Elmiyah, Nurul, "*Negara dan Masyarakat Adat; Studi Mengenai Hak Atas Tanah dan Hasil Hutan di Mamahak Besar dan Long Bagun, Kalimantan Timur*", Disertasi di Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2003

Komnas HAM, 2013, Kertas Posisi Komnas HAM terhadap Keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 35/PUU-X/2012

Mary, Siti Rachma, Y. Arizona, dan N. Firmansyah, "*Kajian Kritis atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*." Kertas Kerja Epistema Institute No.01/2012. Jakarta: Epistema Institute

Moniaga, Sandra, *Ketika Undang-Undang Hanya Diberlakukan Pada 39% Wilayah Daratan Indonesia*, Forum Keadilan: Nomor 27, 12 November 2006

Rachman, Noer Fauzi Mia Siscawati, 2014, *Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum, dan Pemilik Wilayah Adatnya: Memahami secara Kontekstual Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia atas Perkara Nomor 35/PUU-X/2012*, suplemen jurnal *Wacana,* Insist Press

Roewiastoeti, Maria Rita, 2014, *Dampak Sosial Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012*, *Wacana* edisi 33, tahun XVI

Sodiki, Achmad, *Hukum Progresif untuk Mewujudkan Keadilan Substantif dalam Bingkai Nilai-Nilai Pancasila, Disampaikan pada acara Sarasehan*, Nasional 2011 "*Implementasi Nilai-Nilai Pancasila dalam Menegakkan Konstitusionalitas Indonesia*" yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada (PSP UGM), kerjasama antara Mahkamah Konstitusi dengan Universitas Gadjah Mada, di Yogyakarta 2-3 Mei 2011

Steni, Bernadinus dan Yance Arizona, *Analisa Hukum atas Permenhut No 62 Tahun 2013*, Desember 2013. Tidak diterbitkan

Internet

AMAN: *Pasca Putusan MK, Negara Tidak Boleh Lagi Mengusir 40 Juta Masyarakat Adat di Area Hutan Adat*.

Anonim, http://suaraagraria.com/detail-917-aman-pasca-putusan-mk-negara-tidak-boleh-lagi-mengusir-40-juta-masyarakat-adat-di-area-hutan-adat.html#.U0kYqPmSwc8.

Arizona, Yance, Mahkamah Konstitusi dan Reformasi Tenurial Kehutanan, http://www.academia.edu/5470629/Mahkamah_Konstitusi_dan_Reformasi_Tenurial_Kehutanan

http://www.presidenri.go.id/index.php/eng/pidato/2013/06/27/2136.html

Rilis Pers: Permenhut P.62 Melanggar Putusan MK35, http://www.aman.or.id/2014/01/22/rilis-pers-permenhut-p-62-melanggar-putusan-mk35/#.U_VlyqNiTFw, diakses 21 Agustus 2014

Terre, Eddie Riyadi, 2002 , *Menganyam Kiat Memperjuangkan Hak-Hak Masyarakat Adat di IndonesiaMasyarakat Adat di Indonesia (Sebuah Pendekatan Berperspektif Hukum InternasionalHak Asasi Manusia)*, http://www.academia.edu/1475460/Hak_

Widodo, Kasmita, "Hutan Adat dalam Tumpukan Penguasaan Hutan", http://www.mongabay.co.id/2014/01/09/hutan-adat-dalam-tumpukan-penguasaan-hutan/, diakses 9 Agustus 2014

LAMPIRAN

PERATURAN BERSAMA
MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA, MENTERI KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA, MENTERI PEKERJAAN UMUM REPUBLIK INDONESIA, DAN KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA

NOMOR : 79 Tahun 2014
NOMOR : PB.3/Menhut-11/2014
NOMOR : 17/PRT/M/2014
NOMOR : 8/SKB/X/2014

TENTANG

TATA CARA PENYELESAIAN PENGUASAAN TANAH YANG BERADA DI DALAM KAWASAN HUTAN

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

MENTERI DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA, MENTERI KEHUTANAN REPUBLIK INDONESIA, MENTERI PEKERJAAN UMUM REPUBLIK INDONESIA DAN KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA,

Menimbang :

a. bahwa sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-IX/2011, penguasaan hutan oleh Negara harus memperhatikan dan menghormati hak-hak atas tanah masyarakat;

b. bahwa sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 45/PUU-IX/2011, pengukuhan Kawasan Hutan harus segera dituntaskan untuk menghasilkan kawasan hutan yang berkepastian hukum dan berkeadilan;

c. bahwa sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, hutan adat bukan merupakan hutan Negara;

d. bahwa pada tanggal 11 Maret 2013 telah ditandatangani Nota Kesepakatan Bersama (NKB) tentang Percepatan Pengukuhan Kawasan Hutan Indonesia oleh 12 Kementerian/Lembaga Negara;

e. bahwa dalam rangka menyelesaikan hak-hak masyarakat dalam kawasan hutan sepanjang masih menguasai tanah di kawasan hutan serta sesuai prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia perlu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat;

f. bahwa ...

f. bahwa dalam pelaksanaan Nota Kesepakatan Bersama sebagaimana dimaksud pada huruf e, belum terdapat ketentuan yang mengatur tata cara penyelesaian penguasaan/hak-hak atas tanah yang berada di dalam kawasan hutan karena menyangkut kewenangan beberapa Kementerian/Lembaga Negara;

g. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a sampai dengan huruf f, perlu menetapkan Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Menteri Kehutanan Republik Indonesia, Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah Yang Berada Di Dalam Kawasan Hutan;

Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);

2. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 86, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4412);

3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437) sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4844);

4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 68, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4725);

5. Undang-Undang ...

5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5490);
6. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
7. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Koordinasi Kegiatan Instansi Vertikal di Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1988 Nomor 10);
8. Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3643);
9. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696);
10. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4385);
11. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2004 tentang Perencanaan Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 146, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4452);
12. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4453) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009 tentang Perlindungan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5056);
13. Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 48, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4833);

14. Peraturan ...

14. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5097) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2012 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5324);
15. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5098);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 21, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5103);
17. Keputusan Presiden Nomor 86/P Tahun 2014 tentang penunjukan Chairul Tanjung sebagai pelaksana tugas, wewenang dan tanggung jawab Menteri Kehutanan Kabinet Indonesia Bersatu II Dalam Sisa masa jabatan periode 2009-2014;
18. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
19. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;
20. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
21. Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 1242) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 1364);
22. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 951);

MEMUTUSKAN ...

MEMUTUSKAN:

Menetapkan : PERATURAN BERSAMA MENTERI DALAM NEGERI, MENTERI KEHUTANAN, MENTERI PEKERJAAN UMUM, DAN KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL TENTANG TATA CARA PENYELESAIAN PENGUASAAN TANAH YANG BERADA DI DALAM KAWASAN HUTAN.

BAB I
KETENTUAN UMUM

Pasal 1

Dalam Peraturan Bersama ini yang dimaksud dengan:

1. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.
2. Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.
3. Hutan tetap adalah kawasan hutan yang akan dipertahankan keberadaannya sebagai kawasan hutan, terdiri dari hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi terbatas, dan hutan produksi tetap.
4. Penataan ruang adalah suatu sistem proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.
5. Perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
6. Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah yang selanjutnya disebut IP4T adalah kegiatan pendataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, yang diolah dengan sistem informasi geografis, sehingga menghasilkan peta dan informasi mengenai penguasaan tanah oleh pemohon.
7. Pemohon adalah orang perorangan, pemerintah, badan sosial/keagamaan, masyarakat hukum adat yang memiliki bukti hak atas tanah atau bukti penguasaan atas tanah.
8. Tim IP4T adalah Tim yang melaksanakan kegiatan pendataan P4T.
9. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.
10. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.
11. Pemberian hak atas tanah adalah penetapan Pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah Negara.
12. Pengakuan hak masyarakat hukum adat adalah pengakuan pemerintah terhadap keberadaan hak-hak masyarakat hukum adat sepanjang pada kenyataannya masih ada.

13. Hak ...

13. Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, yang selanjutnya disebut hak ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriyah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.
14. Pengukuran bidang tanah secara sporadik adalah proses pemastian letak batas satu atau beberapa bidang tanah berdasarkan permohonan pemegang haknya atau calon pemegang hak baru yang letaknya saling berbatasan atau terpencar-pencar dalam satu desa/kelurahan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sporadik.
15. Hak Atas Tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- pokok Agraria, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun sebagaimana dimaksud dalam undang-undang Nomor 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun.
16. Penegasan hak adalah proses pemberian hak atas tanah yang alat bukti tertulisnya lengkap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 dan yang alat buktinya tidak lengkap tetapi ada keterangan saksi maupun pernyataan yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.
17. Pengakuan hak adalah proses pemberian hak atas tanah yang alat bukti kepemilikannya tidak ada tetapi telah dibuktikan kenyataan penguasaan fisiknya selama 20 (dua puluh) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.
18. Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah yang bertanggung jawab atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah.

BAB II
TATA CARA PENYELESAIAN HAK ULAYAT DAN PENGUASAAN TANAH YANG BERADA DI DALAM KAWASAN HUTAN

Pasal 2

(1) Dalam rangka penyelesaian hak ulayat dan penguasaan tanah yang berada di dalam kawasan hutan di kabupaten/kota, Bupati/Walikota membentuk Tim IP4T.

(2) Tim IP4T sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
   a. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sebagai ketua merangkap anggota;
   b. Unsur Dinas Kabupaten/Kota yang menangani urusan di bidang Kehutanan sebagai sekretaris merangkap anggota;

c. Unsur ...

c. Unsur Balai Pemantapan Kawasan Hutan sebagai anggota;
d. Unsur Dinas/Badan Kabupaten/Kota yang menangani urusan di bidang tata ruang sebagai anggota;
e. Camat setempat atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
f. Lurah/Kepala Desa setempat atau sebutan lain yang disamakan dengan itu sebagai anggota.

Pasal 3

(1) Dalam rangka penyelesaian hak ulayat dan penguasaan tanah yang berada di dalam kawasan hutan yang terletak lintas kabupaten/kota, Gubernur membentuk Tim IP4T.

(2) Tim IP4T sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
a. Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional sebagai Ketua merangkap anggota;
b. Unsur Dinas Provinsi yang menangani urusan di bidang Kehutanan sebagai sekretaris merangkap anggota;
c. Unsur Balai Pemantapan Kawasan Hutan sebagai anggota;
d. Unsur Dinas/Badan Provinsi yang menangani urusan di bidang tata ruang sebagai anggota;
e. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota terkait sebagai anggota;
f. Camat setempat atau pejabat yang ditunjuk sebagai anggota;
g. Lurah/Kepala Desa setempat atau sebutan lain yang disamakan dengan itu sebagai anggota.

Pasal 4

Tim IP4T sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 bertugas:
a. menerima pendaftaran permohonan IP4T;
b. melakukan verifikasi permohonan;
c. melaksanakan pendataan lapangan;
d. melakukan analisa data yuridis dan data fisik bidang-bidang tanah yang berada di dalam Kawasan Hutan;
e. menerbitkan hasil analisis berupa rekomendasi dengan melampirkan Peta IP4T Non Kadastral dan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SP2FBT) yang ditandatangani oleh masing-masing pemohon serta salinan bukti-bukti penguasaan tanah lainnya;
f. menyerahkan hasil analisis sebagaimana dimaksud pada huruf e kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional/Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pasal 5

Pelaksanaan kegiatan Tim IP4T sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 meliputi:
a. satuan wilayah administrasi Kabupaten/Kota;
b. beberapa kabupaten/kota dalam satu provinsi;
c. beberapa provinsi.

BAB III ...

BAB III
INVENTARISASI PENGUASAAN, PEMILIKAN, PENGGUNAAN, DAN PEMANFAATAN TANAH DALAM KAWASAN HUTAN

Pasal 6

(1) Terhadap bidang tanah yang dimohon ditunjukkan langsung oleh yang bersangkutan dan disetujui oleh pihak yang berbatasan langsung.
(2) Dalam penentuan letak, batas dan luasnya, Tim IP4T menggunakan alat *Global Navigation Satellite System* tipe navigasi.

Pasal 7

Hasil pendataan lapangan Tim IP4T sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c selanjutnya diolah dengan menggunakan perangkat lunak sistem informasi geografis, yang menghasilkan:

a. Peta dengan kriteria:
   1) untuk daerah perkotaan dalam skala paling besar 1:1.000;
   2) untuk daerah pedesaan dalam skala paling besar 1:10.000,
      dengan menggunakan peta rupa bumi yang dikeluarkan oleh Badan Informasi Geospasial sebagai peta dasar.
   3) di dalam peta penggunaan tanah dibuatkan batas administrasi desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten.
b. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SPPFBT) yang dibuat oleh yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi dari lingkungan masyarakat setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal yang menyatakan bahwa yang bersangakutan adalah benar pemilik bidang tanah tersebut, dan diketahui oleh Kepala Desa/Kelurahan atau sebutan lain yang disamakan dengan itu.
c. Bentuk, isi dan materi SPPFBT sebagaimana dimaksud pada huruf b antara lain terdiri dari:
   1) identitas pemohon;
   2) letak, batas dan luas bidang tanah;
   3) jenis penggunaan dan pemanfaatan tanah;
   4) tahun perolehan.

Pasal 8

(1) Hasil pengolahan data yuridis dan data fisik bidang-bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf d, Tim IP4T memutuskan bahwa bagi pemohon yang sudah menguasai dan menggunakan bidang tanah tersebut selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut, dapat diteruskan permohonannya melalui penegasan hak.
(2) Dalam hal bidang tanah yang dikuasai kurang dari 20 (dua puluh) tahun dapat diberikan hak atas tanah dalam rangka reforma agraria sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(3) Dalam hal bidang tanah yang dikuasai tidak masuk dalam kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dapat dikelola melalui pola pemberdayaan masyarakat di dalam/sekitar kawasan hutan.

Pasal 9 ...

Pasal 9

Pengakuan hak masyarakat hukum adat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 10

Pelaksanaan IP4T dalam satu kawasan dilaksanakan sesuai dengan standar prosedur operasional dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan dan hasilnya disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional/Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

BAB IV
PERUBAHAN KAWASAN HUTAN

Pasal 11

Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional/Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menyerahkan hasil analisis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf e kepada Kementerian Kehutanan Republik Indonesia cq. Direktur Jenderal Planologi Kehutanan, dengan tembusan kepada Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, Kementerian Pekerjaan Umum Republik Indonesia, Gubernur dan Bupati/Walikota.

Pasal 12

Direktur Jenderal Planologi Kehutanan melakukan kajian terhadap laporan hasil analisis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dan memerintahkan pelaksanaan tata batas kawasan hutan di lapangan dalam waktu paling lama 14 (empat belas) hari kerja terhitung sejak diterimanya berkas hasil analisis.

Pasal 13

(1) Berdasarkan hasil tata batas kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Direktur Jenderal Planologi Kehutanan atas nama Menteri Kehutanan Republik Indonesia menerbitkan Surat Keputusan Perubahan Batas Kawasan Hutan beserta lampiran peta sebagai dasar penerbitan sertipikat hak atas tanah.

(2) Surat Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dengan tembusan, Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia, Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia, Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Gubernur, Bupati/Walikota, dan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

(3) Menteri Kehutanan Republik Indonesia menerbitkan surat keputusan perubahan kawasan hutan dalam waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak terbitnya Surat Keputusan Perubahan Batas Kawasan Hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

BAB V ...

BAB V
INTEGRASI PERUBAHAN KAWASAN HUTAN DALAM
RENCANA TATA RUANG WILAYAH

Pasal 14

Perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan serta penggunaan kawasan hutan yang ditetapkan oleh Menteri Kehutanan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dapat dilaksanakan sebelum ditetapkannya revisi rencana tata ruang wilayah.

Pasal 15

(1) Revisi terhadap rencana tata ruangwilayah provinsi dan kabupaten/kota dilakukan setelah proses peninjauan kembali yang menghasilkan rekomendasi perlunya dilakukan revisi.

(2) Revisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan 1 (satu) kali dalam 5 (lima) tahun terhitung sejak ditetapkannya rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota.

(3) Selama proses intregrasi tata ruang pemberian tanda bukti hak dapat dilaksanakan.

Pasal 16

(1) Pengintegrasian Keputusan Perubahan Kawasan Hutan ke dalam rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota, dilaksanakan paling lama 2 (dua) bulan sejak terbitnya surat keputusan Menteri Kehutanan Republik Indonesia mengenai perubahan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3).
(2) Pengintegrasian Keputusan Perubahan Kawasan Hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menerbitkan Keputusan Kepala Daerah

Pasal 17

Prosedur revisi terhadap rencana tata ruang wilayah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VI
PEMANFAATAN TANAH DAN BATASAN LUAS

Pasal 18

Peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota.

Pasal 19

Luas bidang tanah yang dapat diajukan untuk disertipikatkan oleh pemohon sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

BAB VII ...

BAB VII
PEMBIAYAAN

Pasal 20

Biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas tim IP4T sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dan pelaksanaan tata batas kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13, dibebankan pada:

a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
b. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD); dan/atau
c. Sumber lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB VIII
KETENTUAN LAIN-LAIN

Pasal 21

Hal-hal yang belum diatur dalam Peraturan Bersama ini, akan diatur lebih lanjut dalam petunjuk teknis.

BAB IX
KETENTUAN PERALIHAN

Pasal 22

Pada saat Peraturan Bersama ini mulai berlaku:

a. Permohonan hak atas tanah dalam kawasan hutan yang telah memperoleh klarifikasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten/kota yang berisi pernyataan keabsahannya dan dilengkapi dengan peta yang memuat letak, batas dan luas diproses berdasarkan Peraturan Bersama ini.
b. Permohonan hak atas tanah dalam kawasan hutan yang telah memperoleh klarifikasi dari Kantor Pertanahan Kabupaten/kota yang berisi pernyataan keabsahannya tetapi belum dilengkapi dengan peta yang memuat letak, batas, dan luas diproses berdasarkan Peraturan Bersama ini.
c. Terhadap hak atas tanah yang telah diterbitkan tanda bukti haknya secara sporadik kepada orang perorangan, badan sosial/keagamaan dan instansi pemerintah sesuai ketentuan di bidang pertanahan yang berada didalam kawasan hutan sebelum berlakunya peraturan ini dinyatakan tetap berlaku.

BAB X ...

BAB X
KETENTUAN PENUTUP

Pasal 23

Peraturan Bersama ini mulai berlaku sejak tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Bersama ini dengan penempatannya dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Ditetapkan di Jakarta
Pada Tanggal 17 Oktober 2014

MENTERI DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA

H. GAMAWAN FAUZI, SH.,MM.

Plt. MENTERI KEHUTANAN
REPUBLIK INDONESIA

CHAIRUL TANJUNG

MENTERI PEKERJAAN UMUM
REPUBLIK INDONESIA

Ir. DJOKO KIRMANTO, Dipl.HE

KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL
REPUBLIK INDONESIA

HENDARMAN SUPANDJI

Diundangkan di Jakarta
Pada tanggal 17 Oktober 2014

MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
REPUBLIK INDONESIA,

AMIR SYAMSUDIN

BERITA NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2014 NOMOR 1719

PERMASALAHAN SURAT IJIN MEMAKAI TANAH NEGARA SEBAGAI 'ALAS HAK' DALAM PENDAFTARAN TANAH DI KOTA TARAKAN

Tanjung Nugroho
Akur Nurasa

Kata Pengantar

Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT. yang dengan rahmatNya kami dapat menyelesaikan laporan penelitian ini yang berjudul: "Permasalahan Surat Ijin Memakai Tanah Negara sebagai 'Alas Hak' dalam Pendaftaran Tanah di Kota Tarakan". Tulisan ini merupakan hasil kerja peneliti-dosen STPN. Penelitian ini merupakan kajian terhadap fenomena perijinan menggunakan Tanah Negara oleh masyarakat yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah (Pemda). Semenjak era otonomi bergulir pada tahun 1999 dengan lahirnya Undang-undang ((UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi dengan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bidang pertanahan juga merupakan sektor yang sebagian tugasnya diotonomikan.

Sebagai tindak lanjut daripada kebijakan tersebut lahir Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2003 yang memilah kewenangan Pemerintah dan Pemda dalam bidang pertanahan. Keppres tersebut melahirkan 9 (sembilan) jenis kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yang dilimpahkan kepada Pemda. Dalam menindaklanjuti Keppres itu, Pemda Kota Tarakan telah mengeluarkan kebijakan SIM-TN untuk mengontrol penguasaan Tanah Negara oleh masyarakat. Melalui 2 masalah yang diteliti, yaitu: 1) legal-administratif pertanahan; dan 2) keterkaitan SIM-TN dengan rencana pola ruang yang telah ditetapkan, penelitian ini mencoba mengkaji program SIM-TN tersebut.

Kajian ini dimaksud untuk mendeskripsikan proses penerbitan SIM-TN beserta dampak yang ditimbulkannya, baik dalam administrasi pertanahan di Pemda maupun tertib administrasi dalam proses pendaftaran tanah. Akhir kata, walau masih jauh dari kata sempurna, semoga tulisan ini bermanfaat.

Yogyakarta, Oktober 2014
TIM PENELITI

Pendahuluan

1. Latar Belakang

Berakhirnya pemerintahan Orde Baru yang sentralistik dan digantikan Orde Reformasi, telah melahirkan euforia politik dan berbagai segi kehidupan lainnya. Tidak terkecuali sektor pertanahan yang terimbas dengan lahirnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU 22/99) tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini lahir sebagai konsekuensi penerapan asas desentralisasi, yang mana banyak kewenangan Pemerintah dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah (Pemda). Di antara kewenangan yang diberikan adalah bidang pertanahan. Akibat kebijakan tersebut, di kalangan birokrat pertanahan terjadi pertentangan yang cukup tajam dan mengarah pada perpecahan. Tarik ulur pun terjadi antara Pemerintah dan Pemda Kabupaten/Kota. Di kalangan politisi dan pakar pertanahan dalam kondisi yang tidak berbeda, ada yang berpendapat bahwa sektor pertanahan sebaiknya masih dikelola oleh Pusat, dan ada yang sebaliknya bahwa pertanahan perlu 'diotonomikan'.

Banyak kalangan menilai bahwa penyerahan kewenangan tersebut merupakan buah kebijakan yang kebablasan, sehingga membuat '*chaos*' institusi penyelenggara. Oleh karena itu lahir Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 (Keppres 34/2003) yang memilah kewenangan Pemerintah dan Pemda dalam bidang pertanahan. Keppres tersebut melahirkan 9 (sembilan) jenis kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan yang dilimpahkan kepada Pemda, yaitu: a) pemberian ijin lokasi; b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; c) penyelesaian sengketa tanah garapan; d) penyelesaian masalah ganti kerugian

dan santunan tanah untuk pembangunan; e) penetapan subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; f) penetapan dan penyelesaian masalah tanah hak ulayat; g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; h) pemberian ijin membuka tanah; dan i) perencanaan dan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota.

Dalam melaksanakan Keppres di atas, beberapa Pemda telah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) perihal tanah-tanah yang belum dikeluarkan haknya, baik yang sudah dimanfaatkan maupun yang belum dimanfaatkan. Dari beberapa daerah tersebut, Kota Tarakan adalah salah satunya yang mengeluarkan Perda tentang Surat Ijin Memakai Tanah Negara (SIM-TN) dan mengimplementasikannya. Lahirnya Perda itu dilatarbelakangi oleh kondisi penguasaan tanah yang dinilai sulit untuk dikendalikan, dan peraturan yang ada yaitu UU Pemerintahan Daerah dan Keppres 34/2003 juga memberi kewenangan. Kota Tarakan yang merupakan penghasil tambang minyak dan daerah bisnis telah berkembang cukup pesat, dan menjadi daerah tingkat II terkaya nomor 17 di Indonesia. Letak strategis dari kota ini yang diperlengkapi fasilitas bandar udara menjadi tempat transit untuk melakukan kegiatan bisnis. Di samping suku bangsa asli Tidung yang tinggal, berbagai suku bangsa di Tanah Air berdatangan ke kota ini, antara lain Jawa, Bugis, Toraja, Makassar, Banjar, dan lain-lain.

Dalam perkembangannya, ternyata para penghuni pulau telah menguasai tanah-tanah yang kosong penggunaan dan pemanfaatannya. Penguasaan tersebut hampir-hampir telah di luar kendali. Penetapan kawasan atau area oleh pihak yang berwenang telah banyak yang dilanggar. Okupasi hutan lindung atau lereng perbukitan yang rawan longsor telah terjadi. Demikian juga kawasan sempadan pantai dan sungai telah ada pendudukan. Tata letak bangunan yang tidak teratur dan tanpa sempadan bangunan telah membuat wajah kota menjadi kurang serasi. Oleh karena itu pada tahun 2001 ketika otonomi daerah bergulir dengan kewenangan di bidang pertanahan, Pemko Tarakan mengeluarkan Perda Nomor 19 Tahun 2001 (Perda 19/2001) untuk menertibkan dan mengendalikan masalah tersebut.

Dalam mengelola tanah-tanah yang belum mempunyai status hak, yang mana statusnya disebut oleh Pemko Tarakan sebagai tanah Negara,

diatur perijinan memakai tanah-tanah dimaksud. Dalam perkembangannya, Perda 19/2001 kemudian direvisi dengan Perda 10/2004, dan terakhir pada tahun 2014 ini dilakukan revisi kembali. Secara legal-hirarkhis, lahirnya Perda tersebut merupakan kewajiban Pemko untuk menindaklanjuti amanat Keppres 34/2003. Dalam perkembangan kemudian, Surat Ijin Memakai Tanah Negara (SIM-TN) yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang, ternyata juga dijadikan 'alas hak' untuk proses penerbitan sertipikat tanah di Kantor Pertanahan.

Hingga saat ini telah banyak dikeluarkan SIM-TN kepada masyarakat luas. Pemko hanya mengeluarkan batasan bahwa penerbitan SIM-TN tersebut harus sesuai dengan peruntukan ruang (Rencana Tata Ruang Wilayah = RTRW) Kota Tarakan. Sementara itu pihak Pertamina dan militer yang mempunyai penguasaan tanah yang luas telah mulai terimbas atas kebijakan SIM-TN itu. Permasalahan pertanahan baru pun mulai mengemuka dengan terbitnya SIM-TN, sehingga fenomena ini perlu dikaji proses dan implikasinya, terlebih SIM-TN tersebut juga dijadikan 'alas hak' dalam pendaftaran tanah.

2. Permasalahan

SIM-TN merupakan buah kebijakan yang sangat mulia dari Pemko Tarakan untuk mengendalikan dan menertibkan penguasaan tanah yang telah dilakukan oleh warga masyarakat. Perkembanguan penguasaan tanah saat itu dinilai telah mulai menampakkan ketidaktertiban dan mengancam kelestarian lingkungan hidup. Banyak penguasaan tanah yang bisa dikatakan menyimpang dari peruntukan tanah sebagaimana tata ruang yang telah disusun.

Dalam implementasinya, ternyata terdapat beberapa masalah dalam proses penerbitan SIM-TN itu, sehingga dokumen SIM-TN yang berlaku juga sebagai 'alas hak' dalam pendaftaran tanah menjadi kurang berkepastian hukum. Memperhatikan gejala tersebut, terbitnya SIM-TN di Kota Tarakan perlu dikaji secara legal-administratif dan ditinjau dari sudut pandang keruangan, sehingga dapat diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

a. apa urgensi lahirnya Perda SIM-TN, dan bagaimana proses terbitnya SIM-TN?
b. implikasi apakah yang ditimbulkan oleh penerbitan SIM-TN?
c. bagaimana solusi atas permasalahan tersebut bagi administrasi pertanahan yang baik?

3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

a. mengetahui urgensi lahirnya Perda SIM-TN dan proses terbitnya SIM-TN.
b. mengetahui implikasi yang ditimbulkan oleh penerbitan SIM-TN.
c. merumuskan solusi atas permasalahan untuk menyusun administrasi pertanahan yang baik.

4. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah:

a. bagi Pemda, penelitian ini memberi informasi perihal implikasi yang timbul daripada penerbitan SIM-TN dan upaya perbaikannya; dan
b. bagi BPN RI, merupakan masukan untuk mencermati fenomena 'alas hak' yang diterbitkan Pemda, dan tindakan lebih lanjut dalam mengantisipasi implikasi yang ditimbulkannya.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Perkembangan Peraturan Pertanahan dalam Konteks Otonomi Daerah

Dasar pertimbangan penerbitan Keppres 32/2004 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan adalah merujuk pada Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam. Berikutnya, untuk menindaklanjuti Keppres tersebut, Kepala BPN telah menerbitkan Keputusan Kepala BPN Nomor 2 Tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah Di Bidang Pertanahan Yang Dilaksanakan Oleh Pemerintah Kabupaten/Kota.

Dalam tindak lanjutnya, Pemkab/Pemko telah membuat aturan sendiri-sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kepentingan daerah dalam bentuk Perda. Arie Sukanti Sumantri dalam Sarjita (2003), menyatakan bahwa dalam pengertian otonomi daerah, maka jelas tidak diartikan sebagai penyerahan pengaturan dan pengurusan segala segi masalah pertanahan sepenuhnya kepada Pemkab/Pemko masing-masing. Kewenangan Pemerintah Pusat meliputi hukum, kebijakan, pedoman mengenai pemberian hak-hak atas tanah, pendaftaran, *landreform*, dan sebagainya dalam bentuk Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Keppres, sedangkan kewenangan Pemda cukup pada pelayanan masyarakat dan pelaksanaan kebijakan yang dapat dituangkan dalam bentuk Perda maupun Keputusan Daerah (Kepda).

Memperhatikan bahwa UU 22/99 masih banyak kelemahan, maka dilakukan revisi substantif, dan lahirlah UU 32 Tahun 2004 (UU 32/2004)

tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 11 ayat (4) UU 32/2004 ditegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah. Dalam hal ini, pelayanan pertanahan merupakan salah satu dari urusan wajib yang menjadi kewenangan Daerah.

Lebih lanjut, hal yang perlu diindahkan adalah ketentuan Pasal 12 ayat (11) dan (12) UU 32/2004 yang menegaskan bahwa urusan pertanahan yang diserahkan kepada daerah disertai sumber pendanaan, pengalihan sarana prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sementara untuk urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur, disertai dengan pendanaan sesuai urusan yang didekonsentrasikan. Kewenangan ini dilaksanakan oleh instansi vertikal di daerah, yaitu perangkat departemen dan/atau lembaga pemerintah non departemen yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

Rambu-rambu dalam pelaksanaan otonomi daerah yang harus selalu dipatuhi adalah ketentuan Pasal 237 yang menegaskan bahwa semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan daerah otonomi wajib mendasarkan dan menyesuaikan pengaturannya pada UU. Lebih lanjut, dalam penjelasan pasal yang bersangkutan diberikan penafsiran yang otentik, bahwa peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral, yaitu seperti UU Kehutanan, UU Pengairan, UU Perikanan, UU Pertanahan, UU Kesehatan, UU Pertanian, dan UU Perkebunan.

2. Tanah Negara

UUPA berpangkal pada Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 yang berbunyi: ”Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Sesuai dengan pernyataan itu, maka kata ’dikuasai’ dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA bukan berarti ’dimiliki’, akan tetapi pengertian tersebut memberi wewenang kepada Negara sebagai organisasi kekuasaan tertinggi daripada Bangsa Indonesia untuk:

a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
c. menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Selanjutnya dalam Pasal 2 ayat (4) dinyatakan bahwa hak menguasai negara itu dalam pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan Peraturan Pemerintah. Berdasar ketentuan tersebut maka dapat diartikan bahwa penguasaan tanah oleh Negara tidak hanya terbatas pada tanah Negara saja, tetapi tanah-tanah yang secara fisik sudah dikuasai oleh masyarakat, badan hukum swasta maupun instansi pemerintah, termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Dalam hal tanah Negara, dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu tanah Negara bebas dan tanah Negara tidak bebas. Tanah Negara bebas adalah tanah yang langsung dikuasai oleh Negara dan di atas tanah tersebut tidak ada hak yang dipunyai pihak lain, sedangkan tanah Negara tidak bebas adalah tanah yang di atasnya sudah melekat sesuatu hak kepunyaan pihak lain, baik itu dikuasai oleh masyarakat, badan hukum swasta, maupun instansi pemerintah. Untuk tanah yang telah dikuasai masyarakat dapat berupa hak ulayat atau tanah milik adat.

Menurut Sembiring (2012), berdasarkan genesanya tanah Negara dapat dikelompokkan sebagai berikut:

a. Tanah Negara yang sejak berdirinya negara Indonesia belum pernah dilekati oleh sesuatu hak apapun oleh siapapun. Tanah-tanah ini misalnya berupa hutan dan tanah-tanah yang pada jaman pemerintahan Hindia Belanda sebagai tanah penggembalaan umum;
b. Tanah Negara terjadi karena ketentuan UU, misalnya tanah partikelir, atau tanah *eigendom* yang luasnya lebih dari 10 *bouw* sesuai Pasal 1 UU Nomor 1 Tahun 1958 tentang Penghapusan Tanah-tanah Partikelir, yang karena hukum menjadi tanah Negara;

c. Tanah Negara yang berasal dari hak-hak Barat (*eigendom*, *opstal*, *erfpacht*) karena ketentuan UU sebagian dari tanah tersebut oleh karena pemiliknya tidak memenuhi syarat sesuai Pasal 21, 28, dan 36 UUPA, maka gugur dan menjadi tanah Negara;
d. Tanah Negara yang berasal dari Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi oleh pemiliknya, maka tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (Keppres Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pokok-pokok Kebijakan dalam Rangka Pemberian Hak Baru Asal Tanah Bekas Konversi Hak Barat dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1979 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Asal Tanah Konversi Hak Barat);
e. Tanah Negara terjadi karena penetapan Pemerintah, misalnya suatu areal yang semula merupakan hutan atau kawasan konservasi akibat perkembangan pemukiman maka tanah tersebut secara fisik dikuasai oleh masyarakat;
f. Tanah Negara yang terjadi karena perbuatan pemegang hak yang menelantarkan tanah tersebut sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 27, 34, dan 40 UUPA, yang menyatakan bahwa hapusnya suatu hak karena diterlantarkan;
g. Tanah Negara yang terjadi karena suatu peristiwa alam, misalnya tanah timbul (pendangkalan pantai atau sungai), maka tanah yang ditimbulkan alam itu merupakan tanah yang dikuasai oleh Negara; dan
h. Tanah Negara yang terjadi akibat perbuatan hukum pelepasan dari pemegang haknya, maka tanah tersebut menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara.

Berdasarkan genesa status tanah Negara di atas, akan terdapat perlakukan yang berbeda apabila tanah-tanah tersebut akan dimohon oleh masyarakat, badan hukum swasta, maupun instansi pemerintah.

3. Alas Hak dalam Dinamika Wilayah

Harsono (1991) memberi pengertian bahwa penguasaan tanah meliputi penguasaan fisik dan penguasaan yuridis. Keduanya mempunyai

aspek keperdataan pada seseorang. Penguasaan fisik atas tanah dilindungi oleh hukum sepanjang penguasaan tersebut mempunyai itikhad baik, sedangkan penguasaan yuridis merupakan kelengkapan administrasi dari penguasaan fisik itu sendiri. Dengan demikian, penguasaan seseorang atas tanah harus dilandasi dengan penguasaan fisik dan yuridis. Ada kalanya penguasaan fisik atas sebidang tanah terselenggara secara tidak langsung, misalnya seseorang memiliki tanah pertanian/pekarangan yang secara fisik dikuasai oleh pihak lain dalam bentuk perjanjian sewa-menyewa yang diakui secara hukum. Dengan demikian secara fisik tanah tersebut dikuasai oleh pihak lain, tetapi secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh seseorang yang mempunyai dokumen kepemilikan.

Sebuah fakta yang hingga saat ini kita hadapi bahwa mayoritas bidang tanah belum terdaftar, dan sebuah fakta pula bahwa masih sering didapati surat-surat tanah di tengah-tengah masyarakat yang dibuat pada masa lalu oleh penguasa/pejabat daerah, seperti Camat dan Kepala Desa, atau pun oleh Notaris (Parlindungan, 1999). Surat-surat tersebut beragam untuk sekedar menciptakan bukti tertulis dari tanah-tanah yang mereka kuasai, tanpa melalui prosedur pendaftaran tanah yang berlaku. Tanah-tanah tersebut ada yang belum dikonversi, ada pula tanah-tanah yang dikuasai oleh Negara dan kemudian diduduki oleh rakyat tanpa pengaturan, atau pun diatur oleh para Kepala Desa dan disahkan oleh para Camat. Seolah-olah tanah tersebut telah merupakan hak seseorang atau pun termasuk kategori hak-hak adat. Parlindungan (1999) menyatakan bahwa setelah berlaku UUPA dan khususnya PP 10/61 maka telah terjadi *status quo*, artinya tidak mungkin lagi diterbitkan surat-surat keterangan tentang hak-hak seseorang kecuali menerangkan bahwa tanah tertentu memang hak-hak adat. Tanah-tanah yang belum terdaftar atau mengalami kesulitan untuk didaftarkan inilah yang pada umumnya merupakan penyebab utama timbulnya sengketa/masalah pertanahan.

Biasanya hal itu terjadi sejalan dengan perkembangan wilayah, bahwa tanah berkembang menjadi sumberdaya yang semakin strategis karena jumlahnya yang terbatas dan semakin beragamnya konflik kepentingan yang berkaitan dengan tanah. Hal berikutnya yang kemungkinan muncul adalah spekulan-spekulan tanah yang mempermainkan tanah semata-mata sebagai barang komoditi. Tidak dapat dielakkan ketika sebuah wilayah akan dikembangkan ekonominya, para spekulan ini akan mencoba peruntungan dengan membeli tanah-tanah berprospek ekonomis

dengan harga yang murah, hingga pada suatu ketika jika mereka melihat peluang meraup keuntungan yang sangat besar, maka dijualnya tanah itu, demikian seterusnya. Jika ini terjadi maka dapat diperkirakan bahwa harga tanah akan membumbung tinggi dan terjadi fluktuasi harga yang tak menentu. Dampak berikutnya adalah kurang tertibnya alih penguasaan / pemilikan karena ketiadaan alas hak. Hal itu akan berdampak pula pada kualitas administrasi pertanahan jika dalam proses pendaftaran tanahnya menggunakan alas hak yang kurang berkepastian hukum, atau yang hanya sekedar menciptakan bukti penguasaan/pemilikan.

4. Manfaat Sistem Kadaster dan Pendaftaran Tanah bagi Administrasi Pembangunan

Dalam studi Bank Dunia oleh Doeble dalam Larsson (1991), dikemukakan bahwa tanah perkotaan mempunyai sumberdaya ekonomi dan sosial yang sangat berharga, dan tidak dapat dikelola dengan baik tanpa sistem yang memadai dalam pengukuran dan perekaman batas-batas tanah dan pendaftaran semua hak yang sesuai dengan hukum tanah. Atau dengan kata lain, tanpa sistem kadastral yang memadai, sumberdaya tanah tidak dapat dikelola dengan baik. Pada suatu ketika jika pengadaan tanah menjadi suatu hal yang meningkat kesulitannya dan memakan waktu dalam setiap proyek, kurangnya informasi kadastral menjadikan keadaan lebih kritis. Di negara/daerah yang tingkat urbanisasinya tinggi, diperkirakan sistem kadastralnya juga semakin melemah. Karena itu, pembangunan sistem kadaster sekarang dianggap sebagai bagian pembangunan infrastruktur dasar, seperti jaringan jalan, listrik, dan sebagainya. Sistem kadastral telah menjadi unsur penting yang sebenarnya dapat memperlancar semua bentuk-bentuk pembangunan lainnya.

Berikutnya Larsson mengutip pernyataan Simpson, bahwa pendaftaran tanah harus selalu dipelihara dengan baik dan selalu melihat ke depan. Sistem kadastral dan pendaftaran tanah merupakan sarana penting untuk memperkuat dan melayani kebutuhan administrasi dengan bermacam cara, di samping berkontribusi ke sistem-sistem pajak tanah yang komprehensif dan efisien, kependudukan, pengembangan kota, dan sebagainya. Merupakan hal yang mudah untuk melihat bagaimana informasi komprehensif direlasikan dengan satuan bidang tanah atau satuan lain yang sesuai, dan sangat berguna untuk administrasi berbagai

sektor, termasuk komunikasi yang diperlukan antara pemegang otoritas dan warga masyarakat. Administrasi lokal dapat diperkuat dengan cara tersebut, bahkan administrasi pusat dan regional yang terlibat dalam perencanaan pengembangan tanah/ruang, pembangunan dan manajemen, akan mendapat keuntungan besar.

Merupakan praktik di banyak negara untuk membangun data/informasi yang spesifik untuk departemen/sektor spesifik pula, tanpa memperhatikan bahwa dalam kenyataannya departemen atau sektor lain berkepentingan pula terhadap data/informasi tersebut. Jika upaya gabungan dibangun untuk membuat sistem informasi multiguna yang melibatkan berbagai sektor dan masyarakat, maka sistem akan lebih produktif dan mengurangi duplikasi kegiatan. Dengan sistem kadaster dan pendaftaran tanah yang lebih komprehensif, masalah yang demikian sebagian besar akan dapat dikurangi. Setiap departemen dan sektor yang terlibat dapat memberikan kontribusi informasi spesifiknya, dan masing-masing bertanggung jawab menjaga informasi mutakhir. Jika informasi dikomunikasikan antar sektor, maka duplikasi kegiatan secara radikal dapat dikurangi dan administrasi yang diselenggarakan menjadi lebih efektif, pemborosan pun dapat direduksi.

Perencanaan dan implementasi pembangunan sering mengalami keruwetan dan tertunda, yang disebabkan tidak adanya informasi spasial yang baik. Kurangnya peta dalam skala besar yang rinci akan berdampak pada perencanaan suatu proyek. Hasil kegiatan kadaster dan pendaftaran tanah yang sangat berguna untuk mendukung proyek adalah peta pendaftaran yang dibuat dalam skala besar. Peta tersebut dalam bentuk digital dan dimasukkan berbagai ragam informasi dengan cara tumpang susun (*overlay*) untuk menghasilkan informasi baru atau pun analisis lain secara keruangan yang sangat berguna bagi perencanaan dan implementasi pembangunan wilayah.

5. Visi Kadaster 2014

Jurg Kaufmann dan Daniel Steudler, masing-masing Ketua dan Sekretaris Kelompok Kerja 7.1 dari Komisi 7 *Federation Internationale des Geometres* (FIG), pada tahun 1994 mempublikasikan bagaimana prediksi keadaan kadaster di tahun 2014, atau dikenal dengan Visi Kadaster 2014. Publikasi ini menyajikan situasi kadaster di masa depan yang diharapkan

menjadi tolok ukur keberhasilan negara-negara dunia dalam mengukur pengembangan pelaksanaan kadasternya. Indonesia yang merupakan salah satu anggota FIG sudah sepatutnya menggunakan *benchmark* Kadaster 2014 ini untuk menilai posisi pengembangan sistem kadasternya.

Visi Kadaster 2014 dibangun berdasar beberapa sistem kadaster tradisional yang telah dikenal selama ini, berbagai studi, dan implementasi program/proyek, serta analisis kecenderungan pembangunan kadaster di masa depan. Kadaster sendiri didefinisikan sebagai sebuah metode pencatatan data publik yang berkaitan dengan semua objek tanah hak dalam sebuah wilayah administrasi yang berbasis pada survei dan pengukuran batas-batas bidang tanah, dan didefinisikan dalam salah satu hukum privat atau publik.

Kadaster 2014 menyampaikan 6 (enam) pernyataan tentang visi kadaster dunia yang diharapkan akan terwujud pada tahun 2014, sebagai berikut: [1]

Statement 1*: *Cadastre 2014 will show the complete legal situation of land, including public rights and restrictions! (Kadaster 2014 akan menyajikan informasi yang lengkap meliputi segala aspek hukum suatu bidang tanah, termasuk hak-hak publik dan pembatasan-pembatasannya)

Kadaster 2014 meliputi pencatatan oleh Kantor mengenai hak atas objek tanah-tanah hukum yang dapat memberikan jawaban mengenai beberapa pertanyaan tentang: di mana, kapan, berapa banyak, siapa, dan bagaimana mengenai objek-objek tanah hukum tersebut. Dalam hal ini, Kadaster 2014 akan memperlihatkan kondisi hukum objek tanah, termasuk hak-hak publik dan pembatasannya. Sistem kadaster ini akan mempunyai cakupan yang lebih luas daripada sistem kadaster tradisional karena sumberdaya tanah telah mengalami perubahan yang sangat berarti.

Hukum adat dan tradisional telah mengacu pada tanah dan hak penggunaan serta pembatasannya, sebelum berkembang menjadi sistem hukum formal. Konstitusi di banyak negara menjamin setiap warga negara berhak atas properti miliknya. Undang-undang sipil juga melindungi hak warga negara terhadap pengambilalihan propertinya. Memang selama ini kadaster tradisional telah memberi perlindungan hukum hingga

[1]Jurg Kaufmann – Daniel Steudler, *A Vision for a Future Cadastral System,* Working Group 1 of FIG Commision 7, 1994

level 100 persen, namun meningkatnya pertumbuhan penduduk dan penggunaan teknologi tinggi yang kian masif menyebabkan intensitas eksploitasi sumberdaya alam, termasuk tanah, menjadi kian meningkat untuk memenuhi kebutuhan. Untuk melindungi sumberdaya alam dari kerusakan dan kepunahan, diperlukan aturan sosial atau perundang-undangan. Dalam hukum privat, pengadaan tanah untuk kepentingan umum memang dapat dilaksanakan, tetapi Negara seringkali dihadapkan pada sulitnya kesepakatan dengan sekian banyak pemilik tanah dalam pembebasan tanah. Dan biasanya pula negara dengan kemampuannya akan membuat pembatasan-pembatasan terhadap suatu area (zone), atau yang diistilahkan oleh Kadaster 2014 sebagai *legal land objek*. Oleh karena itu, kadaster ke depan akan membutuhkan model-model pemetaan tematik.

Statement 2: *The separation between 'maps' and 'registers' will be abolished!* (Pemisahan antara peta-peta dan daftar tanah – daftar tanah akan berakhir)

Banyak negara yang mempunyai sistem pencatatan tanah yang terdiri dari komponen kadaster dan pendaftaran tanah. Komponen kadaster biasanya dilaksanakan oleh surveyor dengan keahlian pengukuran dan pemetaan, sedangkan komponen pendaftaran tanah sangat identik dengan pembukuan yang biasanya dilaksanakan oleh ahli hukum kantor atau pun notaris. Dalam Kadaster 2014 tidak akan ada lagi pemisahan antara peta-peta pendaftaran dengan dokumen-dokumen pendaftarannya, sehingga tanggung jawab kedua komponen di atas dalam kadaster masa depan akan diganti.

Statement 3: *The cadastral mapping will be dead. Long life modeling!* (Pemetaan kadaster akan mati. Pemodelan yang akan bertahan)

Dengan mengimplementasikan Kadaster 2014, maka pemetaan kadastral dengan media kertas akan mati, dan *modelling* akan hidup lebih lama. Peta akan kehilangan fungsinya sebagai penyimpan dan penyaji informasi. Penyajian informasi akan lebih praktis melalui *database*. Kemajuan teknologi informasi telah merubah cara kerja surveyor. Kemampuan internet untuk memfasilitasi komunikasi data sangat penting dalam pertukaran data kadaster. Dengan metode GNSS dan penginderaan jauh, penentuan posisi objek akan lebih praktis, yang akan menggantikan penggambaran objek pada peta dengan sistem informasi.

Peta di masa datang bukan lagi media untuk menyimpan informasi. Peta akan berfungsi untuk menyajikan informasi yang tersimpan pada basis data. Dahulu surveyor setelah mengukur batas bidang tanah langsung menggambarkannya pada peta.[2] Setelah letak batas bidang tanah tersaji di peta, selanjutnya dihitung luasnya secara grafis di atas lembar peta dengan bantuan mistar skala teliti. Di masa kini, setelah pengukuran batas bidang tanah, langsung dapat dilakukan penghitungan koordinat batas-batas bidang. Komponen spasial dari objek merupakan atribut yang mendefinisikan lokasi dan dimensi objek. Hasil olahan objek bidang tanah ini disimpan dalam suatu sistem manajemen basis data. Penyimpanan data ini akan berlangsung sepanjang masa, termasuk perkembangan dari data itu.

Teknologi geomatika akan mengambil peranannya, dan merupakan alat yang biasa digunakan dalam pekerjaan kadaster. Banyak negara berkembang membutuhkan model yang ada untuk memecahkan masalah sosial dan lingkungan fisik. Dengan demikian, kadaster modern akan membangun basis data untuk berbagai keperluan. Para surveyor harus mampu mengoperasikan dan menggunakan teknologi modern untuk berbagai macam model keperluan ini. Pembuatan model keruangan yang multiguna dengan unit bidang tanah sebagai basisnya akan dituntut di masa mendatang. Hasil pemodelan ini akan dijadikan alat pengambil keputusan bagi para pihak yang berkepentingan.

Statement 4: *'Paper and pencil – cadastre' will have gone.* (Kadaster yang menggunakan kertas dan pensil akan punah)

Praktik kadaster menggunakan aplikasi teknologi komputer akan terus meningkat aktivitasnya, dan data tekstual yang tersimpan dalam basis data lebih mudah diolah. Piranti teknologi informatika ini secara dramatis telah menggantikan piranti-piranti analog. Dokumen-dokumen kadaster akan terkonversi dari bentuk analog menjadi bentuk digital. Warkah-warkah kadaster cukup dipindai dalam waktu yang relatif sangat singkat hingga masuk dalam basis data. Dalam sistem yang demikian, berarti tidak ada lagi register analog dan penggambaran peta analog dalam bidang kadaster, yang berarti pula kertas dan pensil akan hilang selamanya dalam pekerjaan kadaster.

[2]Istilahnya di Indonesia "dikartir"

Statement 5: *Cadastre 2014 will be highly privatized! Public and private sector are working closely together!* (Kadaster 2014 akan lebih banyak diprivatisasi. Kerjasama sektor swasta dan Pemerintah akan semakin erat)

Privatisasi pekerjaan akan semakin tinggi, sektor publik akan bekerjasama dengan swasta. Fleksibilitas menjadi keunggulan sektor swasta, tetapi untuk kebutuhan keamanan tetap akan akan dibutuhkan dengan sektor publik yang mengambil peran sebagai supervisi dan pengawasan. Sistem kadaster akan membutuhkan investasi yang sangat besar, sehingga Kadaster 2014 akan membutuhkan pembiayaan kembali. Di banyak negara, kadaster dibangun dan dipelihara dari perpajakan, dan sektor swasta akan mengenakan biaya kepada masyarakat. Dengan terlibatnya sektor swasta secara luas, maka diperlukan mekanisme kontrol serta pemisahan *tax* dan *fee* yang dibayar masyarakat.

Statement 6: Cadastre 2014 *will be cost recovering!* (Kadaster 2014 akan menjadi swadana)

Kadaster selama ini lebih menyajikan informasi yang terbatas, sekedar untuk keperluan pendaftaran tanah. Padahal, seiring dengan kompleksitas jaman banyak informasi yang perlu disajikan dari suatu bidang tanah atau yang terkait dengan tanah tersebut. Dengan semakin banyaknya informasi, maka semakin banyak pula peluang yang dapat diperbuat atas informasi itu, alhasil semakin banyak pihak yang membutuhkannya. Peminat informasi di masa datang tidak terbatas pada pendaftaran tanah. Di masa depan akan semakin tinggi permintaan akan informasi tersebut oleh berbagai pihak, sehingga diprediksi bahwa biaya yang dikenakan untuk memperoleh informasi dapat mengembalikan biaya pembangunan dan pemeliharaan kadaster itu sendiri. Dengan demikian, di masa mendatang Kadaster 2014 akan mendukung pembangunan berkelanjutan, stabilitas politik, menghilangkan konflik kepentingan antara sektor swasta dan pemerintah, mendukung pembangunan ekonomi, dan jalannya sistem kadaster akan lebih efektif dan efisien.

Metode Penelitian

Penelitian menggunakan metode deskriptif, yang mengupas urgensi lahirnya Perda SIM-TN dan proses terbitnya SIM-TN, beserta implikasi yang ditimbulkannya. Pendekatan hukum normatif dan empiris, serta pendekatan keruangan dipakai sebagai dasar analisis. Penelitian ini juga bersifat penelitian tindakan, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberi alternatif solusi atas permasalahan dalam penyelenggaraan SIM-TN beserta implikasinya.

1. Lokasi Penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kota Tarakan. Alasan pemilihan lokasi ini karena penerbitan SIM-TN telah berlangsung cukup lama dan telah berimplikasi pada kegiatan pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan pada umumnya. Demikian juga peraturan-peraturan yang ada telah berulangkali direvisi, sehingga perkembangan, arah/orientasi dan implikasi dari penerbitan itu dapat dikaji pula. Penelitian dilakukan di Kantor Pertanahan, Kantor Pelayanan Penerbitan SIM-TN: Kantor Kecamatan dan Kantor Kelurahan, dan lokasi di mana terdapat tanah-tanah yang telah dikeluarkan SIM-TN.

2. Data Penelitian

Data penelitian meliputi data sekunder dan data primer. Data sekunder meliputi: a) peraturan (Perda, Juklak/nis) penerbitan SIM-TN; b) bentuk dan isi dokumen SIM-TN sebagai 'alas hak'; d) penatausahaan

SIM-TN di tingkat kelurahan dan kecamatan; e) rencana tata ruang wilayah Kota Tarakan; dan f) kondisi penguasaan tanah Kota Tarakan.

Data primer meliputi: a) teknis pelayanan SIM Tanah; b) proses pengurusan SIM-TN oleh pemohon; c) implikasi daripada penerbitan SIM-TN bagi penguasaan tanah yang telah ada, serta implikasinya terhadap tata pendaftaran tanah dan administrasi pertanahan.

3. Cara pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi dokumen, wawancara, dan observasi. Studi dokumen meliputi Perda, petunjuk operasional penerbitan SIM-TN, arsip dokumen SIM-TN yang didapat dari Kantor Kelurahan dan Kantor Kecamatan; arsip SIM-TN sebagai alas hak yang didapat dari Kantor Pertanahan; data sosial ekonomi masyarakat yang diperoleh dari Kantor BPS; dan Peta RTRW yang diperoleh dari Pemko Tarakan.

Wawancara dilakukan untuk memperoleh: a) kejelasan urgensi penerbitan SIM-TN; b) penjelasan SIM-TN dapat dijadikan 'alas hak' pendaftaran tanah; d) syarat dan proses pengurusan SIM-TN oleh pemohon; e) dampak yang ditimbulkan dari SIM-TN dan sertipikasi tanahnya. Wawancana untuk butir a), b), c) dilakukan terhadap pihak Pemko dan Kantor Pertanahan, butir d) dilakukan terhadap pemohon, sedangkan butir e) dilakukan terhadap pihak Pemko, Kantor Pertanahan, masyarakat penerima, dan instansi terkait dengan kondisi sosial ekonomi masyarakat.

Observasi dilakukan pada teknis pelayanan penerbitan SIM-TN di Kantor Kelurahan dan Kantor Kecamatan. Observasi lapangan juga dilakukan terhadap bidang-bidang tanah yang telah diterbitkan SIM-TN dan atau sertipikat. Lebih lanjut, observasi dengan menggunakan dokumen peta, akan diperoleh kejelasan kondisi keruangannya.

4. Teknik Analisis

Analisis dimulai dari urgensi penerbitan SIM-TN, syarat dan proses pengurusan SIM-TN oleh pemohon, ketepatan dalam pemberian SIM-TN

dan implikasinya terhadap tata ruang wilayah beserta berbagai kepentingan lainnya yang ada di ruang, dan implikasi penerbitan SIM-TN sebagai 'alas hak' dalam pendaftaran tanah. Untuk menganalisis hal ini dilakukan secara legal-normatif dengan mencermati berbagai peraturan perundangan yang berlaku di Kota Tarakan pada khususnya, dan peraturan perundangan yang berlaku secara nasional, di samping keterangan yang dikemukakan oleh para pihak yang berkepentingan. Terakhir, setelah mendapatkan deskripsi yang kuat, penelitian ini merekomendasikan langkah untuk mengantisipasi implikasi yang timbul daripada penerbitan SIM-TN.

Gambaran Umum Daerah

1. Geografis dan Pembagian Daerah Administrasi

Daerah administrasi Kota Tarakan terletak antara $3^0$14'30" dan $3^0$26'37" lintang utara, dan antara $117^0$30'50" dan $117^0$40'12" bujur timur. Kota Tarakan berbatasan di sebelah utara dengan perairan laut Kabupaten Bulungan dan Kabupaten Tana Tidung; di sebelah barat dan selatan dengan perairan laut Kabupaten Bulungan; dan di sebelah timur berbatasan dengan perairan laut Kabupaten Bulungan dan perairan Laut Sulawesi. Luas wilayahnya 657,33 kilometer persegi, yang terdiri dari 250,80 kilometer persegi (38,2%) berupa daratan, dan 406,53 kilometer persegi (61,8%) berupa perairan laut. Gambar berikut ini menyajikan peta Kota Tarakan dengan pembagian wilayah administrasi kecamatan,

Gb IV-1. Peta Kota Tarakan

Kota Tarakan terdiri dari 2 (dua) pulau, yaitu Pulau Tarakan dan Pulau Sadau. Secara administrasi terbagi dalam 4 (empat) kecamatan atau 20 (duapuluh) kelurahan. Dari keduapuluh kelurahan tersebut, 3 (tiga) kelurahan berada di Kecamatan Tarakan Utara, 5 (lima) di Tarakan Tengah, 7 (tujuh) di Tarakan Timur, dan 5 (lima) kelurahan di Kecamatan Tarakan Barat. Pembagian daerah administrasi tersebut dapat dilihat pada tabel IV-1 berikut ini,

Tabel IV-1. Pembagian Daerah Administrasi

No	Kelurahan
Kec. Tarakan Timur	
1	Lingkas Ujung
2	Gununglingkas
3	Mamburungan
4	Kampung Empat
5	Kampung Enam
6	Pantai Amal
7	Mamburungan Timur
Kec. Tarakan Tengah	
1	Selumit Pantai
2	Selumit
3	Sebengkok
4	Pamusian
5	Kampung Satu/Skip
Kec. Tarakan Barat	
1	Karangrejo
2	Karangbalik
3	Karanganyar
4	Karanganyar Pantai
5	Karangharapan
Kec. Tarakan Utara	
1	Juata Permai
2	Juata Kerikil
3	Juata Laut

Sumber: BPS Kota Tarakan, 2014

2. Demografis, Ketenagakerjaan, dan Sosial Ekonomi

Penduduk Kota Tarakan selalu meningkat dari tahun ke tahun seiring dengan pesatnya kemajuan daerah. Peningkatan penduduk akhir-akhir ini mencapai 3,47%. Total populasi pada tahun 2013 sebesar 220.200 jiwa. Persebarannya masih terkonsentrasi di Kecamatan Tarakan Barat, yaitu sekitar 35%. Jumlah penduduk laki-laki lebih besar daripada perempuan, dengan rasio seks sebesar 108,91. Komposisi penduduk usia produktif lebih banyak daripada yang non produktif, sehingga angka kebergantungan hidup tergolong rendah.

Tenaga kerja di Kota Tarakan kebanyakan bekerja di sektor pertanian, yaitu sebanyak 29,41%; disusul jasa kemasyarakatan, sosial dan perorangan sebanyak 21,30%; 19,18% di sektor perdagangan ; 13% di sektor industri; dan lain-lain. Dalam bidang kesejahteraan, tingkat kemiskinan di Kota Tarakan hanya 7,90% (Data BPS, September 2013), atau lebih rendah daripada daerah-daerah lain di Kalimantan Utara dan tingkat kemiskinan nasional. Jumlah rumah tangga miskin per kelurahan disajikan pada tabel IV-2 berikut ini,

Tabel IV-2. Jumlah Rumah Tangga Miskin per Kelurahan di Kota Tarakan

No	Kelurahan	KK
Kec. Tarakan Timur		2.241
1	Lingkas Ujung	300
2	Gununglingkas	453
3	Mamburungan	489
4	Kampung Empat	174
5	Kampung Enam	197
6	Pantai Amal	402
7	Mamburungan Timur	226
Kec. Tarakan Tengah		2.943
1	Selumit Pantai	794
2	Selumit	280
3	Sebengkok	1.010

4	Pamusian	515
5	Kampung Satu/Skip	344
	Kec. Tarakan Barat	2.994
1	Karangrejo	457
2	Karangbalik	445
3	Karanganyar	933
4	Karanganyar Pantai	988
5	Karangharapan	171
	Kec. Tarakan Utara	1.279
1	Juata Permai	341
2	Juata Kerikil	234
3	Juata Laut	704
	Total:	9.457

Sumber: Rekapitulasi PPLS 2011 – BPS

Dominasi penduduk miskin ditempati oleh masyarakat agraris dan masyarakat nelayan. Kedua profesi inilah yang merupakan kantong kemiskinan di Kota Tarakan. Tanah pertanian yang ada di Kota Tarakan adalah tanah pertanian kering (tadah hujan), yang ditanami palawija, sayur-sayuran, dan buah. Dari hasil Sensus Pertanian tahun 2003 dan 2013 menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan rumah tangga tani, dari 5.912 menjadi 7.447 rumah tangga. Jika data tersebut dipilah, jumlah rumah tangga tani pengguna lahan dari tahun 2003 hingga 2013 telah mengalami peningkatan, yaitu dari jumlah 4.018 menjadi 5.316 rumah tangga. Tetapi jumlah petani gurem yang lahan garapannya kurang dari 0,5 (setengah) hektar jumlahnya juga meningkat dari 1.894 menjadi 2.131 rumah tangga tani. Data statistik tersebut menunjukkan kondisi lapar tanah di kalangan masyarakat agraris. Kondisi ini pula yang ditengarai menyebabkan terjadinya okupasi ilegal terhadap kawasan-kawasan yang peruntukannya bukan untuk budidaya, seperti yang terjadi di Kelurahan Juata Laut.

Dalam merencanakan ruang wilayah Kota Tarakan, Pemko kurang mengakomodir kondisi masyarakat agraris yang berada di bawah garis kemiskinan. Dalam Perda 4/2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang telah disusun untuk tahun 2012 – 2032, belum ada

program yang spesifik untuk mengupayakan kecukupan areal pertanian bagi kelangsungan hidup mereka. Pasal 74 Perda tersebut hanya memuat ketentuan normatif yang sifatnya umum, bahwa zonasi untuk kawasan pertanian lahan kering, antara lain adalah: 1) dengan melakukan pola agroforestri melalui teknik tumpangsari antara tanaman pangan dan tanaman hutan yang berfungsi lindung, di samping tanaman pangan untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat; 2) menerapkan sistem usaha tani terpadu berupa kombinasi ternak - tanaman pangan, hortikultura (sayuran, tanaman hias) dan tanaman tahunan yang disertai masukan hara berupa kombinasi pupuk anorganik dan organik; dan 3) penggunaan lahan untuk tanaman yang menunjang pengembangan bidang peternakan dalam upaya menghasilkan pakan ternak seperti jagung, kacang tanah, kacang kedele, kacang hijau, ubi kayu, dan ubi jalar. Walau demikian, implementasi dari program tersebut belum signifikan meredusir kemiskinan di kalangan masyarakat agraris. Rupa-rupanya Pemko Kota Tarakan dalam pembangunan ke depan lebih berorientasi pada pembangunan yang mengedepankan kemajuan daerah sebagai kota jasa, perdagangan, dan kota industri.

3. Permasalahan Penguasaan Tanah

Kondisi penguasaan tanah di Kota Tarakan bisa dibilang sudah kurang terkendali, adanya okupasi-okupasi ilegal pada kawasan lindung menunjukkan hal itu. RTRW yang dikeluarkan Pemko rupa-rupanya telah terlambat dalam mengantisipasinya. Kawasan hutan lindung, hutan kota, ruang terbuka hijau (RTH), dan kawasan sempadan pada beberapa bagian telah banyak yang dikuasai warga masyarakat. Untuk itu, RTRW terakhir yang berlaku tahun 2012-2032, berupaya untuk mengendalikan dan menertibkan penguasaan-penguasaan yang mengancam kelestarian lingkungan tersebut.

Terdapat juga empat area Wilayah Kerja Pertamina (WKP) yang sangat luas di tengah-tengah pulau, yaitu WKP Pamusian, WKP Sesanip, WKP Juata, dan WKP Mangatal. Tidak jauh berbeda dengan kawasan lindung yang telah diokupasi, pendudukan secara 'ilegal' (versi Pertamina) juga telah terjadi di area-area itu. Pihak Pertamina yang dalam jangka dekat ini akan mengambil kembali tanah di area kerja eksplorasinya telah mendapat tentangan dari warga masyarakat yang menguasainya. Pertentangan tersebut

telah menimbulkan konflik dan sengketa penguasaan tanah karena banyak warga yang telah tinggal puluhan tahun, dan mayoritas mendapatkannya dengan jual beli.

Persoalan lainnya adalah pada tanah-tanah area militer, terutama angkatan laut yang menguasai tanah yang sangat luas sebagai area latihan tempur. Kondisi tanah area militer tersebut ada juga yang ditinggali oleh warga masyarakat. Entah warga itu yang tinggal terlebih dahulu sebelum adanya ketetapan area militer, atau warga dengan tidak sengaja telah menduduki tanah tersebut. Batas-batas area militer itu hingga kini juga belum terdefinisi dengan jelas. Tidak ada demarkasi dengan tugu batas definitif di lapangan, sehingga rawan konflik dan sengketa.

Menurut Kantah Kota Tarakan, sementara ini diperoleh gambaran bahwa tanah yang bisa diterbitkan sertipikat hanya sekitar 35% dari luasan pulau. Banyak kawasan yang kini dinyatakan 'terlarang' bagi terbitnya bukti penguasaan/pemilikan tanah bagi warga masyarakat, seperti SIM-TN dan sertipikat tanah. Kawasan tersebut meliputi kawasan yang telah disebut terdahulu, yaitu antara lain kawasan lindung, kawasan militer, dan WKP. Sementara ini pula di kawasan-kawasan tersebut belum terdefinisi dengan jelas dan rinci batas-batas fisiknya. Kondisi tersebut membuat pihak Kantah selalu berhati-hati dalam mengeluarkan hak atas tanah bagi warga masyarakat.

Macam "Alas Hak" Prosedur Pendaftaran Tanah dan Prosedur Teknis Mendapatkan SIM-TN

1. Macam 'Alas Hak' di Kota Tarakan dan Permasalahannya

Alas hak yang digunakan dalam pendaftaran tanah di Kota Tarakan dapat dicermati dari dokumen Buku Tanah dan warkah pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Tarakan. Dari hasil penelusuran arsip Buku Tanah yang dibuat antara tahun 1980 dan 2014, didapat gambaran bahwa terdapat beberapa 'alas hak' dalam penetapan hak atas tanah yang dapat digolongkan dalam 3 jenis, yaitu: (1) Gambar Situasi (GS); (2) Surat Keterangan Tanah (SKT); dan (3) SIM-TN.

GS merupakan dokumen tanah yang dikeluarkan Kantah Kabupaten Bulungan di masa lalu, yang pada waktu itu Kota Tarakan masih menjadi bagian wilayah administrasi (kota administrasi) daripada Kabupaten Bulungan. Pada waktu itu banyak dikeluarkan GS untuk bidang-bidang tanah yang tidak mempunyai surat bukti penguasaan. Bahkan terhadap tanah yang mempunyai bukti-bukti penguasaan, pada waktu itu GS telah menggantikan surat bukti penguasaan tersebut, sehingga surat keterangan penguasaan lama telah ditarik oleh Kantah dan diganti GS. Hal ini sempat dikeluhkan oleh Kantah Kota Tarakan akhir-akhir ini, karena 'alas hak' berupa surat-surat lama tersebut dipandang lebih otentik dan sahih daripada GS. Di samping itu, dalam beberapa kasus penerbitan GS, petugas dari Kantah Kabupaten Bulungan di masa lampau telah banyak melakukan keteledoran dan kesalahan dalam pembuatannya.

Acapkali GS dibuat asal-asalan, petugas waktu itu tidak mendatangi langsung lokasi bidang tanah, dan pengukurannya diserahkan kepada pihak ketiga yang tidak berwenang dan kompeten dalam pengukuran kadastral dan penyelidikan riwayat tanah. Suatu ketika pernah dijumpai orang yang berprofesi tukang ojek di pelabuhan penyeberangan, telah mengukur bidang tanah dari '*job*' yang diterima dari petugas Kantah Kabupaten Bulungan.'Dilihat dari satelit' merupakan istilah yang digunakan atas ketidakseriusan petugas ukur Kantah Kabupaten Bulungan yang tidak mendatangi dan mengukur bidang tanah di Pulau Tarakan dan daerah-daerah lain yang jauh dari kantor pelayanan. Atas hal-hal yang menyimpang dalam pengadaan GS itu, maka Kantah Kota Tarakan tidak lagi menerima GS sebagai 'alas hak' dalam pendaftaran tanah.

Memperhatikan bukti-bukti penguasaan tanah di Kota Tarakan yang tidak berkepastian dan menggejalanya penguasaan tanah yang tidak tertib, maka Pemko Tarakan telah mengambil kebijakan dengan mengeluarkan SIM-TN. Saat ini, SIM-TN merupakan 'alas hak' yang paling banyak diajukan oleh masyarakat dalam pendaftaran tanah pertama kali untuk mendapatkan sertipikat hak atas tanah di Kantah. Di samping SIM-TN, masih terdapat 'alas hak' berupa SKT yang dikeluarkan Desa dan dikuatkan Camat. SKT yang diajukan sebagai 'alas hak' tidak terlalu banyak. Kantah Kota Tarakan sangat berhati-hati dalam menerima SKT ini.

Ada ketentuan dalam penggunaan 'alas hak' berupa SKT, yaitu hanya pada tanah-tanah yang telah dibuka sebelum tahun 1990-an, atau telah terjadi penguasaan selama 20 tahun. Kehati-hatian diterapkan betul dengan mencermati setiap SKT, jika meragukan atau dinilai ada keganjilan pada SKT, maka berkas permohonan dikembalikan ke pemohon atau dicek langsung oleh Kantah ke pihak kelurahan yang mengeluarkan surat-surat tanah tersebut. Jika sangat meragukan dan tidak logis maka kepada pemohon disarankan untuk membuat SIM-TN yang setelah 2 tahun dapat digunakan sebagai 'alas hak'. Untuk bidang tanah yang sudah digarap dan menghasilkan, maka SIM-TN dapat langsung digunakan sebagai 'alas hak'. Dalam arti demikian, SKT yang dibuat pada tahun-tahun 1990-an dan setelahnya tidak diterima lagi sebagai 'alas hak', dan kepada pemohon diminta untuk membuat SIM-TN sebagai 'alas hak'.

2. Prosedur Pendaftaran Tanah: Masa Lalu dan Kini

Sertipikat tanah merupakan suatu tanda bukti kepemilikan tanah yang dimiliki oleh seseorang, dan mempunyai jaminan kepastian hukum. Suatu pengakuan dan penegasan dari Negara terhadap penguasaan tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, baik secara perorangan, badan hukum maupun instansi pemerintah yang tertulis dalam Buku Tanah. Jaminan kepastian hukum diartikan bahwa sebidang tanah, baik lokasi, batas-batas, luas, pemegang hak, dan status tanahnya tercantum dalam sertipikat.

Dalam Pasal 23 PP 24/1997 dinyatakan bahwa: "Untuk keperluan pendaftaran hak atas tanah baru dibuktikan dengan penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah Negara atau Hak Pengelolaan." Selanjutnya berdasarkan Pasal 9 ayat (2) angka 2a PMNA/KBPN 9/1999 disebutkan bahwa: "Dalam setiap permohonan hak, pemohon harus menyampaikan keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:

a. dasar penguasaan atau alas hak, dapat berupa sertipikat, girik, surat kavling, surat-surat bukti pelepasan hak, dan pelunasan tanah dan rumah atau tanah yang dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
b. letak, batas-batas, dan luas;
c. jenis penggunaan tanah (pertanian atau non pertanian);
d. rencana penggunaan tanah;
e. status tanahnya (Tanah Hak atau Tanah Negara)."

Permohonan hak tersebut diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantah yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Setelah Kepala Kantah menerima permohonan tersebut, selanjutnya memerintahkan kepada Panitia Pemeriksa Tanah A untuk memeriksa permohonan hak di lapangan, dan hasilnya dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah. Setelah mempertimbangkan pendapat dari Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah atau pejabat yang ditunjuk atau Panitia Pemeriksaan Tanah A, maka Kepala Kantah menerbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak Milik Atas Tanah yang dimohon. Apabila kewenangan pemberian hak menjadi kewenangan Kantor Wilayah BPN,

maka Kepala Kantah menyampaikan permohonan tersebut kepada Kepala Kantor Wilayah BPN dengan disertai pendapat dan pertimbangan.

Di Kota Tarakan, penerbitan sertipikat saat ini diproses melalui mekanisme pemberian hak. Hal ini menandakan bahwa semua bidang tanah yang ada merupakan tanah Negara. Tetapi ada kasus lain, sebagaimana ditemukan dalam dokumen Buku Tanah di Kantah, bahwa bidang tanah yang didaftarkan berasal dari konversi bekas tanah milik adat. Penerbitan sertipikat tanah bekas milik adat itu diterbitkan oleh Kantah Kabupaten Bulungan sebelum terjadi pemekaran Kota Tarakan.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku (PMNA/KBPN 9/1999), maka setiap permohonan hak atas tanah Negara diproses atas pertimbangan tim Panitia Pemeriksa Tanah A, yang hasilnya dituangkan dalam berita acara tanpa dilakukan pengumuman selama 60 hari, sebagaimana diberlakukan dalam proses konversi/pengakuan hak atas tanah bekas milik adat. Namun dalam pelaksanaannya, proses penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh Kepala Kantah terlebih dahulu dilakukan pengumuman selama 60 hari. Hal ini dilakukan dengan alasan untuk mengimplementasi asas publisitas guna menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Proses pengumuman selama 60 hari itu dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada masyarakat yang mengajukan keberatan atas permohonan hak oleh yang berkepentingan. Hal ini mengingat bukti tertulis yang dimiliki oleh pemohon (SIM-TN) yang dijadikan 'alas hak' dalam permohonan hak masih diragukan akurasinya, mengingat proses penerbitan SIM-TN belum sepenuhnya dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penerbitan SIM-TN dalam beberapa hal telah menjadi persoalan pertanahan, misalnya terjadi tumpang tindih antara SIM-TN yang dimiliki oleh seseorang dengan tanah yang dimiliki oleh pihak lain, baik berupa SIM-TN maupun sertipikat, tanah penguasaan instansi pemerintah, wilayah kerja pertambangan Pertamina, dan peruntukan tanah yang mengarahkan tidak diperbolehkan untuk dikeluarkan sertipikat kepemilikan. Dengan demikian, prosedur yang dijalankan oleh Kantor Pertanahan Kota Tarakan dengan mengumumkan selama 60 hari dalam proses pemberian hak atas tanah yang berasal dari tanah Negara dapat dibenarkan, dengan alasan pengumuman tersebut dapat dijadikan media untuk mengimplementasikan asas publisitas dan upaya mengelakkan kesalahan dalam penerbitan sertipikat.

Berdasarkan dokumen warkah pendaftaran tanah di Kantah Kota Tarakan terdapat 2 (dua) prosedur yang ditempuh dalam rangka sertipikasi, yaitu: 1) status tanahnya dianggap sebagai milik adat; dan 2) berasal dari tanah Negara.

1) Status tanah dianggap sebagai tanah milik adat

Proses sertipikasi dilakukan dengan mekanisme Pengakuan Hak. Hal ini menandakan bahwa status tanah tersebut diperlakukan sebagai tanah milik adat. Contoh kasus seperti ini dapat dilihat dari Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Timur tertanggal 27 Januari 1982 nomor SK 249/THM-Bul-Prona/1982 tentang Penegasan Sebagai Tanah Milik Adat yang diberikan kepada Mukadampit, dkk. (103 orang). Penegasan sebagai hak milik dilaksanakan dengan mengacu pada Pasal 7 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 yang berbunyi: "Mengenai hak-hak yang tidak ada atau tidak ada lagi tanda buktinya, maka atas permohonan yang berkepentingan diberikan pengakuan hak atas dasar hasil pemeriksaan Panitia Pemeriksaan Tanah A". Pengakuan hak tersebut diberikan sesudah hasil pemeriksaan panitia diumumkan selama 2 bulan berturut-turut di Kantor Kepala Desa, dan selama pengumuman tersebut tidak ada yang menyatakan keberatan baik mengenai macam haknya, siapa yang empunya, maupun letak, luas, dan batas-batas tanahnya. Pemberian penegasan pengakuan hak tersebut dikeluarkan oleh Direktorat Agraria Provinsi (sekarang Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi).

Dengan adanya status sebagai tanah milik adat, patut diduga bahwa terdapat tanah di Kota Tarakan yang sudah dipungut pajaknya sejak sebelum berlakunya UUPA (24 September 1960). Hal ini merujuk pada Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri 26/DDA/1970 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-Hak Barat Atas Tanah yang menyatakan bahwa: "Tanda bukti hak bagi tanah-tanah yang sebelum tanggal 24 September 1960 sudah dipungut pajak hasil bumi adalah Surat Pajak atau *Verponding* Indonesia yang dikeluarkan sebelum 24 September 1960". Dengan demikian, tidak semua tanah di Kota Tarakan merupakan tanah Negara, yang berarti pula proses pendaftaran tanah di Kota Tarakan dapat ditempuh melalui mekanisme pengakuan hak sepanjang memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam PP 24/1997 jo. PMNA/KBPN 3/1997.

2) Berasal dari tanah Negara

Berdasarkan dokumen warkah pendaftaran tanah di Kantah Kota Tarakan, terdapat proses pemberian hak atas tanah Negara yang dilaksanakan melalui mekanisme Pemberian Hak. Contoh warkah itu adalah:

- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 27 Januari 1982 nomor 248/HM-Bul/Prona/1982 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara kepada Tayari, dkk.;
- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 6 Januari 1982 nomor 213/HM-Bul/Prona/1982 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara kepada Mulyadi, dkk. (79 orang);
- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 31 Desember 1981 nomor 189/HM-Bul/Prona/1982 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara kepada Mian, dkk. (54 orang);
- Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Kalimantan Timur tertanggal 7 Januari 1982 nomor 214/HM-Bul/Prona/1982 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara kepada Jupri, dkk. (128 orang),

yang mana dalam diktum 'MENIMBANG" dari surat-surat keputusan tersebut, dinyatakan bahwa tanah yang dimohon adalah tanah Negara.

Alas hak / bukti tertulis yang dilampirkan dalam permohonan tersebut berupa Surat Keterangan Tanah Garapan (SKT) yang dikeluarkan oleh Desa dan diketahui oleh Camat di mana letak tanah. Keterangan tersebut tidak bersifat baku, tapi hanya surat pernyataan yang menyatakan bahwa tanah tersebut merupakan tanah Negara yang dikuasai atau digarap oleh pemohon. Apabila terdapat peralihan atas garapan tersebut, maka cukup dilampirkan Surat Pelepasan Garapan dari penggarap semula kepada pembeli yang diketahui Kepala Desa dan Camat. Selanjutnya sertipikat diproses melalui mekanisme Pemberian Hak dengan terlebih dahulu dilakukan pemeriksaan tanah oleh Panitia A.

Hasil pemeriksaan tanah oleh Panitia A dituangkan dalam Risalah Pemeriksaan Tanah, kemudian diusulkan ke Direktorat Agraria Provinsi

Kalimantan Timur untuk diterbitkan Surat Keputusan Pemberian Hak. Dalam permohonan hak ini tidak ditemukan adanya bukti pengumuman sebagaimana perlakuan terhadap proses penegasan atau pengakuan hak, yaitu melalui pengumuman selama 2 bulan. Dengan demikian terdapat perbedaan yang nyata pada periode tahun 1980-an, antara permohonan hak yang diproses melalui pengakuan hak dan pemberian hak. Dalam proses pengakuan hak sebelum diajukan usulan ke Direktorat Agraria Provinsi, di samping dilakukan penelitian lapangan oleh Panitia A juga dilaksanakan pengumuman selama 2 bulan, sedangkan dalam proses pemberian hak tidak dilakukan pengumuman.

Terkait dengan kebijakan SIM-TN yang dikeluarkan oleh Pemko Tarakan, ternyata SIM-TN telah berdampak pada prosedur pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh Kantah sebagai berikut,

a. Periode 2001 – 2008

Berdasarkan dokumen warkah pendaftaran tanah di Kantah, diketahui bahwa penerbitan sertipikat semuanya dilakukan melalui permohonan hak, artinya status tanah yang ada di Kota Tarakan 'dianggap' sebagai tanah Negara. Perbedaan mendasar pada proses pemberian hak saat itu adalah bahwa proses pengumuman selama 60 hari dilaksanakan setelah dilakukan penelitian riwayat tanah oleh Panitia A. Contoh warkah ini adalah:

- Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tarakan tertanggal 12 Maret 2001 nomor 34-520.1-44.07/2001 tentang Pemberian Hak atas nama Drs. D.T. Disan Maulana, dkk. (6 orang);
- Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tarakan tertanggal 2 Juli 2001 nomor 148-520.1-44.07/2001 tentang Pemberian Hak atas nama Bariah, dkk. (6 orang);
- Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tarakan tertanggal 4 Desember 2001 nomor 282-520.1-44.07/2007 tentang Pemberian Hak atas nama Salman, dkk. (42 orang);
- Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Tarakan tertanggal 6 Desember 2008 nomor 227-520.1-44.07/2008 tentang Pemberian Hak atas nama Burhanudin, dkk. (4 orang).

Proses penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak tersebut di atas dilaksanakan dengan terlebih dahulu melakukan pemeriksaan tanah di

lapangan oleh Panitia A. Setelah diterbitkan Risalah Pemeriksaan Tanah oleh Panitia A, kemudian dilakukan pengumuman selama 60 hari dan diterbitkan Berita Acara Pengesahan Pengumuman Data Yuridis yang merupakan rekomendasi dalam penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak oleh Kepala Kantah. Ada 2 tipe dokumen yang dilengkapi oleh pemohon pada periode ini:

1) apabila pemohon bisa membuktikan Surat Keterangan Garapan tentang penguasaan bidang tanah yang dimohon beserta bukti peralihannya sampai dengan pemohon terakhir, maka pembuktiannya tidak memerlukan bukti tertulis berupa SIM-TN sebagaimana diatur dalam Perda 19/2001 yang kemudian direvisi dengan Perda 10/2004; dan
2) apabila pemohon tidak bisa membuktikan hal tersebut, maka alat bukti tertulis yang dilampirkan dalam permohonan hak berupa SIM-TN.

b. Prosedur Pendaftaran Tanah Saat Ini

Berdasarkan dokumen warkah pendaftaran tanah, pada saat ini prosedur dan syaratnya hampir sama dengan penjelasan pada periode 2001 – 2008 di atas. Perbedaannya adalah kegiatan pemeriksaan tanah oleh Panitia A dilakukan setelah masa pengumuman 60 hari, artinya Panitia A baru bisa melakukan penelitian lapangan setelah diyakini bahwa tanah yang dimohon oleh seseorang tidak terdapat sanggahan pada masa pengumuman selama 60 hari. Prosedur ini dilakukan berkaitan dengan implementasi prosedur Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) tentang pemetaan tematik dan potensi tanah.

Prosedur KKP yang demikian itu sebenarnya tidak beralasan, karena di kemudian hari potensial menimbulkan masalah apabila mekanisme penyelesaian sertipikat tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Bahkan prosedur itu bertentangan dengan prosedur pemberian hak, yang mana pengumuman dilaksanakan sebelum diketahui siapa pemilik tanahnya, sedangkan pemilik tanah dapat diketahui setelah adanya pemeriksaan tanah oleh Panitia A.

Dari penelitian warkah pendaftaran tanah ada satu permohonan yang menarik untuk ditelaah, yaitu permohonan untuk memperoleh HGB di Kelurahan Juata Permai Kecamatan Tarakan Utara. HGB dengan nomor

798 itu mempunyai luas 64.500 m² atas nama PT. Rifqy Putra Mandiri. Dari warkah itu diperoleh informasi bahwa alat bukti tertulis permohonan tersebut berupa SIM-TN atas nama PT. Rifqy Putra Mandiri, masing-masing :

- Nomor 590/09/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas ± 15.671 m² yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara;
- Nomor 590/10/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas ± 13.649 m² yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara;
- Nomor 590/11/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas ± 15.112 m² yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara;
- Nomor 590/12/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas ± 9.928 m² yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara;
- Nomor 590/13/CTU-IV/2013 tertanggal 04 April 2013 dengan luas ± 10.695 m² yang diterbitkan oleh Camat Tarakan Utara.

Berdasarkan warkah HGB tersebut, tidak ditemukan bukti pengumuman data fisik dan data yuridis, sehingga dapat dinyatakan bahwa penerbitan surat keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Kalimantan Timur Nomor 8/HGB/BPN-64/2014 tentang Pemberian Hak Guna Bangunan atas nama PT. Rifqy Putra Mandiri hanya diproses berdasarkan Risalah Pemeriksaan Tanah Panitia A nomor 103/RPT-PA/2013 tertanggal 27 Agustus 2013.

Alat bukti tertulis yang dilampirkan hanya berupa SIM-TN, yang menandakan bahwa tanah tersebut penguasaannya dimiliki langsung oleh pemohon tanpa melalui proses pelepasan garapan dari masyarakat. Hal yang patut dipertanyakan di dalam permohonan itu adalah: Sejak kapan PT. Rifqy Putra Mandiri menguasai tanah itu? Karena berdasarkan ketentuan PP 24/1997 jo. PMNA 3/1997, penguasaan fisik yang dimungkinkan untuk permohonan hak adalah jika pemohon dan yang terdahulu sudah menguasai tanah tersebut selama minimal 20 tahun. SIM-TN rupa-rupanya telah bisa 'melipat waktu' dari ketentuan syarat 20 tahun penguasaan menjadi 2 tahun.

3. Prosedur Teknis Pembuatan SIM-TN dan Penatausahaannya

Dari Perda 4/2012 yang mengatur Tata Ruang Kota Tarakan, diproyeksikan kota Tarakan akan menjadi kota modern yang berwawasan

lingkungan. Selama ini Kota Tarakan yang dikenal dan berpredikat sebagai 'kota transit' dan terus berkembang pesat, telah menjadikan kondisi penggunaan dan penguasaan tanah yang mengarah pada ketidaktertiban. Menurut Perda 19/2001 yang kemudian direvisi dengan Perda 10/2004, penerbitan SIM-TN dimaksudkan untuk mengendalikan dan menertibkan penggunaan dan penguasaan tanah oleh warga masyarakat yang dinilai telah mengancam kelestarian lingkungan, di masa mendatang sangat potensial menghambat pembangunan, dan rawan konflik/sengketa pertanahan. Pembangunan saat ini yang sedang gencar-gencarnya dilakukan Kota Tarakan membutuhkan ruang/tanah. Aturan-aturan pun disusun dalam menata kawasan, seperti aturan kawasan lindung, kawasan sempadan sungai/pantai, kawasan militer, dan lain-lain. Terhadap penguasaan tanah oleh warga masyarakat, SIM-TN diharapkan akan bisa menanggulangi penggunaan tanah yang menyimpang dari aturan tata ruang yang telah dikeluarkan.

Pertimbangan lain daripada kebijakan SIM-TN adalah untuk menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan fisik tanah bagi yang belum memiliki sertipikat dan tidak tersedia alat pembuktian yang lengkap berupa bukti tertulis, maka pembuktian kepemilikan dilakukan berdasarkan bukti penguasaan fisik oleh pemegang hak dan/atau pendahulunya. Sesuai Pasal 2 Perda 19/2001 yang menyatakan bahwa setiap orang atau badan hukum yang akan atau telah menduduki, menggunakan/memakai tanah Negara untuk keperluan pertanian atau non pertanian wajib memiliki Surat Ijin yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah atau yang ditunjuk untuk itu.

Untuk memperoleh SIM-TN, langkah pertama permohonan SIM-TN diajukan oleh warga masyarakat kepada Walikota Tarakan u.p. Camat setempat. Permohonan tersebut dilakukan secara tertulis dengan mengisi formulir yang telah ditentukan, perihal: a) **identitas pemohon**, yang meliputi: nama, umur, nomor KTP, pekerjaan/jabatan, alamat, dan akte pendirian (jika yang mengajukan adalah Badan Hukum); dan b) **tanah yang dimohon**, meliputi: letak, luas perkiraan, nama-nama pihak yang berbatasan, status tanah, jenis dan keadaan tanah, dan rencana penggunaan. Pada lembar permohonan ini dilampiri dengan sketsa lokasi dan lembar pernyataan kesediaan mengembalikan SIM-TN bilamana Pemerintah sewaktu-waktu menentukan rencana lain terhadap lokasi/tanah, sebagaimana diatur Pasal 4 ayat (3) Perda SIM-TN.

Surat permohonan itu juga dilampiri Riwayat Asal-usul Tanah yang menerangkan tentang perolehan tanah dan bukti fisiknya. Riwayat Asal-usul Tanah ini ditandatangani hanya oleh pemohon, tidak ada petugas/pejabat lain yang menetapkan batas melalui penelitian yuridis bidang tanah. Surat lampiran lainnya adalah lembar pernyataan dari pemohon yang menerangkan tentang: 1) letak, dimensi (panjang dan lebar), dan batas-batas bidang tanahnya; 2) bidang tanah yang dimohon telah dipasang tanda batas dan telah memperoleh persetujuan dari penguasa/pemilik tanah yang berbatasan (selaku saksi batas); 3) bahan pembuat tanda batas; 4) tanah yang dimohon belum pernah dijadikan jaminan hutang atau diperjualbelikan, tidak dalam persengketaan, tidak dalam penguasaan orang lain; dan 5) pernyataan dari pemohon bahwa apabila di kemudian hari ada tuntutan/gugatan atas tanah tersebut dari pihak manapun/siapapun maka sepenuhnya akibat hukum yang timbul menjadi tanggung jawab pemohon, dan surat ijin yang diterbitkan batal demi hukum, selanjutnya Pejabat yang menerbitkan atau menangani terbitnya SIM-TN lepas dari segala tuntutan dan gugatan, baik dari pemohon maupun pihak lain. Surat pernyataan ini bermaterai dan ditandatangani oleh pemohon, Ketua RT, Lurah, dan dua saksi.

Surat lampiran berikutnya adalah pernyataan saksi batas tanah *perwatasan*. Surat pernyataan ini menerangkan pihak-pihak yang berbatasan dengan tanah yang dimohon, yaitu pihak yang terletak di empat penjuru mata angin utama dari batas bidang. Tanda tangan beserta cap jempol kanan dan jempol kiri dibubuhkan, dan jika batasnya dengan jalan/gang maka yang menandatangani adalah Ketua RT. Para saksi batas yang merupakan pihak yang berbatasan tersebut juga memberi pernyataan yang isinya membenarkan bahwa bidang tanah *perwatasan* pemohon adalah benar-benar miliknya dan tidak pernah ada masalah dengan mereka (para saksi) maupun pihak lain. Surat pernyataan ini diketahui oleh Ketua RT dengan membubuhkan tanda tangannya. Bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan juga disertakan sebagai lembar lampiran permohonan. Contoh berkas surat permohonan SIM-TN beserta lampirannya tersebut dapat dilihat pada lampiran 1.

Selanjutnya, petugas lapangan Kelurahan mendatangi lokasi dan memeriksa batas-batas bidang tanah yang dimohon. Sketsa bidang tanah dibuat, dan dilakukan 'pengukuran ala kadarnya', yaitu pengukuran panjang dan lebar, atau pengukuran pada sisi-sisi bidang. Besaran-besaran hasil

pengukuran dicantumkan pada sketsa bidang yang telah dibuat, demikian pula situasi sekitar bidang turut dicantumkan, semisal jalan atau gang. Dari hasil pengukuran lapangan tersebut selanjutnya dibuat gambar yang lebih rapi. Sebagian kecil kelurahan sudah mengaplikasikan *ArcGIS*, semisal Juata Permai, dalam penggambaran kembali bidang tanah di atas media citra *Quickbird*. Pekerjaan ini akan bisa mengontrol lahirnya SIM-TN ganda, di samping gambar yang dihasilkan juga lebih terorientasi arahnya. Hanya sayangnya, pekerjaan ini hanya berhenti di tingkat kelurahan.

Pekerjaan lanjutan yang harus dilaksanakan adalah peninjauan lapangan oleh para petugas yang disebut Tim 10. Tim ini berasal dari berbagai instansi di lingkungan Pemko dan Kantah. Dalam menjalankan tugasnya, tim 10 melayani 20 kelurahan secara bergiliran, dan menunggu jika permohonan SIM-TN sudah cukup banyak di Kantor Kelurahan. Jika dirasa sudah cukup jumlahnya, yaitu sekitar 10 hingga 40 bidang, maka mereka baru ke Kantor Kelurahan untuk menemui para petugas lapangan yang telah bekerja sebelumnya. Bersama-sama dengan petugas lapangan dari kelurahan tersebut, mereka mendatangi lokasi bidang tanah di mana SIM-TN dimohon. Tim 10 selanjutnya merekomendasikan bisa tidaknya diterbitkan SIM-TN atas bidang tanah tersebut. Kegiatan peninjauan lapangan oleh tim 10 ini menjadikan pelayanan SIM-TN *out of date*, tidak tepat waktu sebagaimana telah ditentukan oleh standar pelayanan yang tercantum dalam Perda.

Pada umumnya, pekerjaan penggambaran kembali bidang tanah dilakukan oleh petugas kecamatan. Pekerjaan itu dilakukan dengan piranti lunak *Microsoft Word*, yang sebenarnya bukan piranti pengolah grafis/peta, sehingga gambar bidang dan situasi sekitar yang dihasilkan juga tanpa sistem koordinat. Gambar yang telah rapi tersebut dicetak pada lembar sketsa yang digunakan sebagai lampiran SIM-TN. Pada lembar lampiran tersebut disertai dengan peta indeks, legenda, dan dibubuhi tanda tangan Camat. Contoh daripada SIM-TN beserta lampirannya ini dapat dilihat pada lampiran 1.

Selanjutnya untuk keperluan penatausahaan, SIM-TN yang telah lahir didaftar dalam Buku Register untuk setiap tahunnya. Buku-buku tersebut diarsip di ruang Kasi Pemerintahan Kantor Kecamatan. Contoh dari buku-buku tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini,

Gb V-1. Buku Register SIM-TN di Kantor Kecamatan

Isi daripada Buku Register SIM-TN meliputi pencatatan nama dan alamat pemilik, letak tanah, ukuran tanah yang mencantumkan jarak sisi-sisi bidang tanah beserta luas perkiraan, penggunaan tanah, nomor SIM, tanggal dikeluarkan SIM, dan tanggal diterimanya SIM-TN oleh pemohon, sebagaimana gambar di bawah ini,

Gb V-2. Isi Buku Register SIM-TN di Kantor Kecamatan

Tabel di bawah ini menampilkan rekapitulasi SIM-TN yang telah terbit dari tahun 2005 hingga 2014 di Kecamatan Tarakan Barat.

Tabel V-1. Rekapitulasi SIM-TN di Kec. Tarakan Barat

No	Tahun	Jumlah SIM-TN
1	2005	176
2	2006	157
3	2007	201
4	2008	262
5	2009	339
6	2010	468
7	2011	506
8	2012	552
9	2013	486
10	2014 (s/d Mei)	169
Total:		3.316

Sumber: Kantor Kecamatan Tarakan Barat, 2014

Dari tabel di atas, dapat disimak bahwa di Kecamatan Tarakan Barat terjadi *trend* peningkatan penerbitan SIM-TN dari tahun-tahun pertama sejak berlakunya Perda 10/2004, yaitu dari kisaran seratusan SIM-TN hingga akhir-akhir ini telah mencapai kisaran limaratusan SIM-TN per tahun.

Sedangkan SIM-TN yang telah terbit, salinannya diarsip juga dalam *folder-folder* sesuai angka tahun penerbitannya dan disimpan dalam almari khusus, sebagaimana gambar berikut,

Gb V-3. Penyimpanan Arsip SIM-TN dalam Almari di Kantor Kecamatan

SIM-TN juga diarsip oleh Kantor Kelurahan, yang penyimpanannya dalam almari di ruang Seksi Pemerintahan.

SIM-TN yang dijadikan alas hak dalam pendaftaran tanah di Kantah dan telah diterbitkan sertipikatnya, maka SIM-TN akan menjadi salah satu berkas warkah pendaftaran tanah yang diarsip juga di Kantah. Gambar berikut memperlihatkan pengarsipan warkah pendaftaran tanah di Kantah.

Gb V-4. Penyimpanan Warkah Pendaftaran Tanah (Arsip SIM-TN) dalam Almari di Kantah

Dengan pengarsipan yang dilakukan secara bertingkat di kelurahan dan kecamatan diharapkan akan mencegah terjadinya duplikasi SIM-TN. Demikian juga pengarsipan SIM-TN di Kantah, di samping sebagai salah satu berkas warkah, akan berguna jika sewaktu-waktu terjadi masalah atas terbitnya sertipikat hak yang bersangkutan. Ada satu perbedaan dalam pengarsipan di Kantor Kecamatan/Kelurahan dengan di Kantah, yaitu kalau di Kantor Kecamatan/Kelurahan SIM-TN diarsip berdasarkan urutan waktu (tahun) terbitnya, sedangkan di Kantah diarsip sesuai dengan kelurahan letak bidang tanah. Sebaiknya di masa mendatang diarsip menurut satuan kelurahan, yang mana hal tersebut akan lebih mudah dalam mengontrol dan mengelakkan terjadinya duplikasi.

Suatu langkah yang patut diapresiasi adalah *plotting* bidang-bidang tanah yang telah ber-SIM-TN di Kelurahan Juata Permai. Konon, Kelurahan Juata Kerikil juga telah mengaplikasikannya. Atas prakarsa sendiri, pihak kelurahan telah memplot bidang-bidang tanah dimaksud pada citra *Quickbird*. Citra tersebut diunduh dari Google Earth, dan di-

cropping sesuai cakupan wilayah kelurahan. Gambar berikut menampilkan hasil *plotting* dimaksud,

Gb V-5. Tampilan plotting bidang-bidang tanah SIM-TN di Kelurahan Juata Permai

Pekerjaan ini akan dapat memonitor setiap SIM-TN yang lahir, dan menangkal terbitnya SIM-TN ganda. Di masa mendatang, jika semua bidang tanah di satu kelurahan telah dituangkan pada media tersebut dan prosedur teknis dilaksanakan dengan tertib, maka tumpang tindih antar SIM-TN dan dengan sertipikat akan dapat dielakkan. Dengan demikian, objek penguasaan bidang tanah akan terhindar dari sengketa-konflik pertanahan, dan mendukung tertib administrasi pertanahan. Lebih jauh ke depan, kiranya perlu disusun pula sistem informasi pertanahan di tingkat kelurahan yang dapat dijadikan informasi dan bahan dalam perencanaan pembangunan di berbagai tingkatan, baik tingkat kelurahan, kecamatan, maupun kota.

Permasalahan Penguasaan Tanah dan Implikasi Terbitnya SIM-TN

1. Kondisi Penguasaan Tanah versus Kebijakan Tata Ruang

Seiring dengan perkembangan dan dinamika wilayah, penguasaan tanah di Kota Tarakan telah berlangsung secara meluas dan sporadik di ruang hingga daerah pelosok. Kondisi penguasaan tanah yang ada mengarah pada penggunaan dan pemanfaatan tanah yang tidak tertib serta tidak berkepastian hukum, sehingga menciptakan kondisi yang rawan sengketa dan konflik, serta mengancam kelestarian lingkungan. Di tengah-tengah kondisi yang demikian, Pemko Tarakan telah mengeluarkan kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang berfungsi sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 Perda RTRW Tahun 2012 – 2032 berikut ini:

1) acuan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD);
2) acuan dalam pemanfaatan ruang / pengembangan wilayah kota;
3) acuan untuk mewujudkan keseimbangan pembangunan dalam wilayah kota;
4) acuan lokasi investasi dalam wilayah kota yang dilakukan pemerintah, masyarakat, dan swasta;
5) pedoman untuk penyusunan rencana rinci tata ruang di wilayah kota;

6) **dasar pengendalian pemanfaatan ruang dalam penataan/ pengembangan wilayah kota yang meliputi penetapan peraturan zonasi, perijinan,** pemberian insentif dan disinsentif, serta pengenaan sanksi; dan

7) **acuan dalam administrasi pertanahan**.

Selanjutnya dalam Pasal 6 Perda itu disebutkan bahwa tujuan penataan ruang wilayah itu adalah untuk mewujudkan Kota Tarakan sebagai kota pusat perdagangan dan jasa serta pusat pelayanan umum yang berkualitas menuju masyarakat yang berdaya saing tinggi dan sejahtera dengan memperhatikan aspek lingkungan hidup demi keberlanjutan pembangunan. Untuk mewujudkan hal itu, ditentukan kebijakan penataan ruang wilayah yang antara lain terdiri dari pelestarian kawasan lindung, pengembangan kawasan budidaya, serta pengembangan dan peningkatan fungsi kawasan pertahanan dan keamanan negara.

Dalam Pasal 10 disebutkan strategi pelestarian kawasan lindung, yaitu meliputi: a) mewujudkan kawasan berfungsi lindung sesuai dengan kondisi ekosistemnya; dan b) mengembalikan (memulihkan) dan meningkatkan fungsi kawasan lindung yang telah menurun akibat berkembangnya kegiatan budidaya dalam rangka mewujudkan dan memelihara keseimbangan ekosistem wilayah. Kawasan lindung ini meliputi: 1) kawasan hutan lindung; 2) kawasan resapan air; 3) kawasan sempadan pantai dan sungai; 4) kawasan sekitar sumber air baku/waduk; 5) kawasan pantai berhutan mangrove; 6) kawasan cagar budaya; 7) kawasan rawan bencana longsor, banjir/genangan; dan 8) kawasan ruang terbuka hijau (RTH).

Kawasan hutan lindung di Kota Tarakan berada di Kelurahan Kampung Satu/Skip Kecamatan Tarakan Tengah, Kelurahan Kampung Enam di Kecamatan Tarakan Timur, Kelurahan Karanganyar di Kecamatan Tarakan Barat, Kelurahan Juata Laut dan Kelurahan Juata Kerikil di Kecamatan Tarakan Utara, dengan luas keseluruhan 6.997 Ha. Kawasan resapan air tersebar di kawasan-kawasan hutan lindung. Untuk melindungi kawasan hutan lindung tersebut, telah dipasang tugu-tugu batas dengan interval yang belum mencerminkan lekuk-liku daripada kawasan. Bentuk dan pemasangan tugu batas tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini,

Gb VI-1. Bentuk dan Pemasangan Tugu Batas Kawasan Hutan Lindung

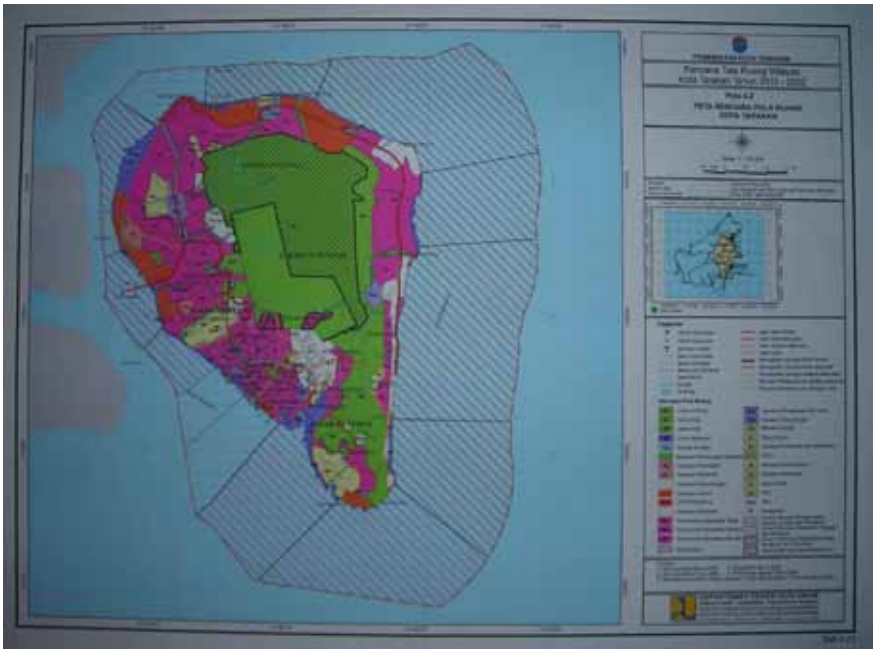
Di tepi ruas jalan, terutama di daerah pinggiran kota banyak dipasang papan informasi sebagai sosialisasi yang menerangkan arahan kondisi ruang wilayah, sebagaimana gambar berikut ini,

Gb VI-2. Papan Informasi tentang Arahan Kondisi Ruang Wilayah

Berikutnya, dalam Pasal 12 disebutkan strategi pengembangan dan peningkatan fungsi kawasan pertanahan dan keamanan Negara di Kota Tarakan, yaitu: a) menetapkan kawasan strategis nasional dengan fungsi khusus pertahanan dan keamanan; b) mengembangkan kawasan budidaya secara selektif di dalam dan di sekitar kawasan khusus pertahanan untuk

menjaga fungsi pertahanan dan keamanan; dan c) turut serta menjaga aset-aset pertahanan/TNI.

Rencana Tata Ruang seperti dipaparkan tersebut, secara spasial tertuang dalam Peta Rencana Pola Ruang sebagaimana gambar berikut ini,



Gb VI-3. Peta Rencana Pola Ruang Kota Tarakan Tahun 2012 – 2032

Jika di-*stake out*, ternyata peta tersebut tidak sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan. Beberapa pemukiman dan tanah yang telah dibuka dan digarap masyarakat telah dimasukkan dalam peruntukan hutan lindung, hutan kota, dan area sempadan sungai dan pantai. Dari sudut pandang pertanahan, hal ini dapat dipandang sebagai 'konflik peruntukan', dan potensial melahirkan konflik dan sengketa yang kemungkinan tidak mudah diselesaikan.

Okupasi ilegal terhadap hutan lindung juga telah terjadi di Kelurahan Juata Laut sebelah selatan. Masyarakat agraris yang mempunyai luasan tanah yang relatif sempit telah menjarah dan membuka tanah pertanian di kawasan hutan lindung. Rupa-rupanya kondisi ekonomi masyarakat agraris yang kebanyakan berada di bawah garis kemiskinan dan kebutuhan

akan lahan pertanian, telah membuat mereka melakukan tindakan yang berlawanan dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan Pemko Tarakan.

Pemukiman di Kelurahan Karanganyar yang terletak di lembah perbukitan hutan lindung telah dimasukkan Pemko sebagai area hutan lindung. Hal tersebut telah menimbulkan keberatan dari masyarakat yang tinggal, dan mereka mengajukannya kepada Pemko. Pemukiman yang dimasukkan hutan lindung oleh Pemko dapat dilihat pada gambar berikut ini,

Gb. VI-4. Pemukiman yang Dimasukkan dalam Hutan Lindung oleh Pemko

Dari evaluasi kembali terhadap area itu, akhirnya Pemko mengabulkan kemauan warga, di mana tanah permukiman tersebut dikeluarkan (*enclave*) dari peruntukan hutan lindung. Masalahnya tinggal pada persetujuan dari Kementerian Kehutanan yang hingga saat ini belum juga merevisi peruntukan area itu. Hal ini telah menambah persoalan administrasi pertanahan, di mana pada area pemukiman tersebut telah lahir beberapa SIM-TN sebelum kebijakan tata ruang lahir. Memperhatikan hal tersebut, Kantor Pertanahan bersikap sangat hati-hati, dan sementara ini tidak menerima setiap permohonan pendaftaran tanah di area lindung yang belum dilakukan *enclave* oleh Pemerintah.

Kebijakan tata ruang yang dikeluarkan Pemko Tarakan memperlihatkan keinginan untuk menciptakan suasana kota yang tertib dan nyaman. Terlihat di daerah pinggiran perkotaan, ruas-ruas jalan diperlebar dan

dibangun drainase di samping kiri-kanannya sebagaimana dapat dilihat pada gambar berikut,

Gb. VI-5. Pelebaran Jalan dan Pembuatan Drainase di Mamburungan

Kebijakan Garis Sempadan Bangunan (GSB) terhadap jalan raya telah dimplementasikan dengan memasang patok beton sebagai tugu penanda batas tanah berdirinya bangunan daripada as jalan. GSB ini mencantumkan angka jarak sebagai ketentuan jarak pendirian bangunan dari as jalan, seperti 9.5, 12, dan 15 meter. Contoh tugu GSB yang telah dipasang dapat dilihat pada gambar berikut ini,

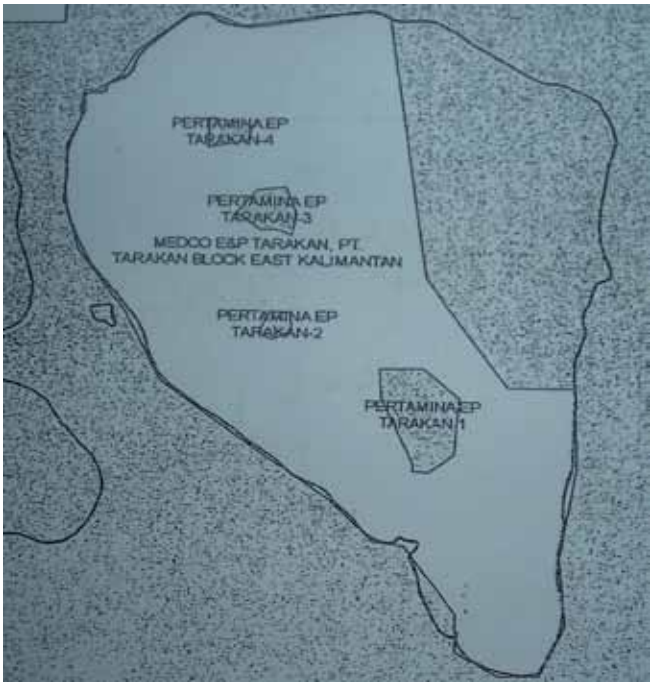
Gb. VI-6. Tugu Penanda Garis Sempadan Bangunan (GSB)

GSB ini berguna sebagai antisipasi daripada perkembangan kota, yang mana membutuhkan aksesibilitas berupa jalan raya yang cukup untuk melayani masyarakat. GSB juga dijadikan salah satu syarat yang tidak boleh dilanggar dalam pembuatan SIM-TN, dalam arti bahwa tanah yang diterbitkan SIM-TN-nya tidak diperbolehkan melampaui GSB.

Persoalan lainnya adalah pada tanah yang dikuasai oleh instansi TNI AL yang terdapat di lima kelurahan, yaitu Kelurahan Karanganyar (Kampung Bugis), Pantai Amal, Sebengkok, Mamburungan, dan Kelurahan Pamusian. Dari kelima lokasi tersebut, hanya tanah TNI AL yang di Kampung Bugis saja yang telah disertipikatkan. Beberapa sertipikat lahir dengan jenis hak berupa HGB dan Hak Pakai (HP). Kondisi tanah yang diklaim TNI AL di Kelurahan Pantai Amal merupakan hamparan luas yang tidak mempunyai batas, di mana banyak bidang-bidang tanah penguasaan warga masyarakat berada di atasnya. Hingga kini belum ada langkah untuk menyelesaikan masalah penguasaan ini. Mengenai penguasaan tanah oleh TNI AL tersebut, kebijakan tata ruang wilayah Kota Tarakan juga menyebut bahwa akan dilakukan pengembangan dan peningkatan fungsi kawasan pertahanan dan keamanan Negara (Pasal 7 butir e Perda 4/2012).

Di samping tanah yang dikuasai oleh TNI AL, ada juga tanah TNI AU sebagai kawasan Satuan Radar AURI di Kelurahan Mamburungan, pangkalan AU di Kelurahan Karanganyar Pantai, kawasan pengembangan Polisi Air di Kelurahan Juata Laut, kawasan Batalion Infanteri di Kelurahan Juata Kerikil, dan kawasan pengembangan Komando Distrik Militer di Kelurahan Kampung Satu/Skip. Tentunya kawasan-kawasan tersebut perlu di-*enclave* dari terbitnya SIM-TN.

Pada kasus yang lain, langkah Pertamina beberapa tahun terakhir yang menindaklanjuti kebijakan Pemerintah untuk menginventarisir dan mengakuisisi kembali aset di wilayah kerjanya juga telah menimbulkan konflik penguasaan tanah. Ada 4 Wilayah Kerja Pertamina (WKP) di Kota Tarakan, yaitu: WKP Pamusian, Sesanip, Juata, dan WKP Mangatal, seperti ditunjukkan pada gambar di bawah ini,



Gb VI-7. Empat WKP di Pulau Tarakan (Sumber: Pertamina EP, 2013)

Luas dari masing-masing WKP disebutkan pada tabel berikut ini,

Tabel VI-1. WKP Pertamina di Kota Tarakan

No	Nama WKP	Luas (Km^2)
1	Pamusian (Tarakan-1)	6,28
2	Sesanip (Tarakan-2)	0,67
3	Juata (Tarakan-3)	2,00
4	Mangatal (Tarakan-4)	0,99

Sumber: Pertamina EP, 2013

Di keempat area WKP itu, telah terjadi penguasaan tanah secara meluas oleh masyarakat, instansi pemerintah, swasta, partai politik, dan lain-lain. Sebagian besar penguasaannya telah berlangsung lebih dari duapuluh tahun. Contoh kondisi penguasaan dan penggunaan tanah oleh masyarakat di WKP Pamusian disajikan pada gambar berikut ini,

Gb. VI-8. Kondisi Penguasaan dan Penggunaan Tanah di WKP Pamusian

Terlihat pada gambar di atas bahwa area WKP Pertamina telah berubah menjadi area terbangun. Jaringan jalan dibangun sebagaimana layaknya daerah yang maju, utilitas lainnya seperti pipa air bersih dari PDAM, jaringan telekomunikasi, jaringan listrik, dan lain-lain dibangun lengkap di area itu. Dalam kehidupan sehari-hari, masyarakat juga telah mendapat pelayanan administrasi dari pemerintahan daerah dari tingkat Rukun Tetangga (RT), Rukun Warga (RW), kelurahan, kecamatan, hingga Pemko.

Di WKP yang sama, kegiatan eksplorasi minyak juga masih berlangsung. Contoh dari kegiatan tersebut dapat dilihat pada gambar berikut ini,

Gb. VI-9. Kegiatan Eksplorasi Minyak di WKP Pamusian

Tempat kegiatan eksplorasi ini memang relatif jauh dari pemukiman, menempati padang luas. Di situ juga terdapat tempat pengolahan awal dari minyak yang berhasil dieksplorasi. Terlihat juga beberapa pompa eksplorasi yang sudah mati. Konon, titik-titik pompa tersebut bisa diaktifkan untuk eksplorasi kembali. Di antara titik-titik pengeboran yang telah mati tersebut, di sekelilingnya sebagian besar telah ditempati masyarakat sebagai hunian.

Area WKP Pertamina hingga saat ini belum dipasang tanda batasnya dengan tugu-tugu permanen yang rinci. Pemasangan tanda batas masih jarang atau mempunyai rentang yang sangat jauh dan tidak mencerminkan area penguasaan yang riil di lapangan. Tanda-tanda batas yang ada tidak mencerminkan sisi-sisi daripada area yang diklaim penguasaannya. Pengukuran aset yang dilakukan Pertamina masih bersifat global, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut ini,

Tabel VI-2. Daftar Koordinat WKP-WKP

No	Nama WKP	Titik batas	Lintang (Utara)	Bujur (Timur)
1	Pamusian	A1	3^{0}19’30,00”	117^{0}36’14,00”
		A2	3^{0}19’31,00”	117^{0}36’59,00”
		A3	3^{0}18’58,00”	117^{0}37’36,00”
		A4	3^{0}17’55,00”	117^{0}37’30,00”
		A5	3^{0}17’35,00”	117^{0}37’04,00”
		A6	3^{0}17’37,00”	117^{0}36’48,00”
		A7	3^{0}17’45,00”	117^{0}36’48,00”
		A8	3^{0}18’57,00”	117^{0}36’16,00”
2	Sesanip	B1	3^{0}20’34,00”	117^{0}34’28,00”
		B2	3^{0}20’32,00”	117^{0}34’48,00”
		B3	3^{0}20’12,00”	117^{0}34’49,00”
		B4	3^{0}20’02,00”	117^{0}34’29,00”
		B5	3^{0}20’10,00”	117^{0}34’17,00”
3	Juata	C1	3^{0}22’51,00”	117^{0}34’15,00”
		C2	3^{0}22’54,00”	117^{0}34’44,00”
		C3	3^{0}22’24,00”	117^{0}34’54,00”
		C4	3^{0}22’00,00”	117^{0}34’49,00”
		C5	3^{0}22’07,00”	117^{0}34’34,00”

		C6	3^{0}22’07,00”	117^{0}34’17,00”
		C7	3^{0}22’25,00”	117^{0}33’54,00”
4	Mangatal	D1	3^{0}24’13,00”	117^{0}33’26,00”
		D2	3^{0}24’04,00”	117^{0}33’08,00”
		D3	3^{0}23’48,00”	117^{0}33’07,00”
		D4	3^{0}23’39,00”	117^{0}33’25,00”

Sumber: Pertamina EP, 2013

Terlihat bahwa koordinat tersebut dalam sistem koordinat geodetik dengan ketelitian bacaan 1”, atau setara dengan 31 meter di lapangan. Koordinat-koordinat batas area tersebut diperoleh dengan pengukuran menggunakan piranti receiver GPS tipe *handheld*, sehingga kurang akurat jika ditinjau secara kadastral. Dalam waktu dekat, Pertamina akan memasang tugu-tugu batas untuk densifikasi tanda batas, dan melakukan pengukuran lanjutan.

Dari tayangan tabulasi sertipikasi tanah Hak Guna Bangunan (HGB) terhadap bidang-bidang tanah aset Pertamina EP Asset 5 Kota Tarakan pada tanggal 22 Agustus 2014 saat acara diskusi dan koordinasi di Kantor Pertamina, dapat dikemukakan bahwa semua HGB tersebut telah habis masa berlakunya. Pengusaan riil oleh Pertamina yang terkini hanya sebagian kecil daripada bidang-bidang tanah yang dijadikan rumah dinas bagi para pegawainya dan tanah lapangan eksplorasi aktif, sebagian besar yang lain telah dikuasai masyarakat dan instansi. Dalam tabulasi tersebut, pihak Pertamina menyebut kategori ”aman” bagi bidang-bidang tanah yang masih dikuasai dan/atau dimanfaatkan Pertamina, selebihnya dikategorikan ”tidak aman” atau masih dalam persengketaan. Pertamina berencana melakukan pengosongan secara bertahap terhadap aset tanah-tanahnya di area WKP. Rencana ini beberapa waktu lalu mengalami kendala dalam bentuk intimidasi dari warga yang mukim, perlawanan dilakukan oleh masyarakat yang mengklaim bahwa tanah yang mereka tinggali diperoleh dengan cara yang sah. Ancaman-ancaman kekerasan di lapangan pun dialami oleh petugas pendata Pertamina.

2. Implikasi SIM-TN bagi Kepastian Hak

Dampak dari terbitnya SIM-TN dapat ditinjau dari proses terbitnya SIM-TN dari lapangan hingga ditandatangani Pejabat yang Berwenang, dan dari penatausahaannya. Telah dipaparkan pada bab V bahwa petugas pelaksana penelitian riwayat tanah dan pengukuran bidang tanah adalah tenaga dari Kelurahan. Dua dari petugas tersebut merupakan lulusan program Diploma I Pengukuran dan Pemetaan Kadastral Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (DI PPK – STPN), pemegang lisensi pengukuran dan pemetaan kadastral. Beberapa lainnya adalah tenaga honorer tanpa kualifikasi yang jelas, tanpa lisensi dalam pekerjaan pengurusan yang menyangkut data yuridis dan data fisik bidang tanah.

Standarisasi formulir dalam persetujuan batas bidang tanah juga tidak ada, sehingga data yang diambil dalam pekerjaan ini juga bervariasi antar kelurahan. Beberapa kelurahan telah mengambil inisiatif dengan membuat formulir persetujuan batas, yang mana harus dibubuhkan cap jempol (sidik jari) dari pihak-pihak yang berkepentingan atas tanda batas bidang yang akan dimohonkan SIM-TN. Persetujuan dalam bentuk tanda tangan saja dinyatakan belum memuaskan pihak petugas pelaksana. Kekhawatiran terhadap pemalsuan tanda tangan telah menghantui para penyelenggara di beberapa kelurahan.

SIM-TN yang telah terbit dibuat salinannya dan diarsip di ruang Kasi Pemerintahan Kecamatan dan ruang Kasi Pemerintahan Kelurahan setempat. Dalam praktiknya, tidak semua SIM-TN yang terbit dikirim salinannya ke Kantor Kelurahan oleh pihak Kecamatan. Sewaktu tim peneliti mewawancarai petugas di tingkat kelurahan, konon pernah terdengar kabar bahwa ada beberapa SIM-TN yang diterbitkan tanpa melalui prosedur yang ada. Tiba-tiba saja SIM-TN tersebut lahir tanpa penelitian riwayat, tanpa kesepakatan batas bidang tanah dengan pihak yang berbatasan/bersebelahan, dan tanpa pengukuran dari petugas lapangan. Seloroh dari petugas lapangan itu:

> ”Ya... terserah Pejabat yang bikin kan Pak, kami kan hanya di lapangan. Tiba-tiba saja kami melihat ada arsip SIM-TN yang tidak melibatkan kami, padahal kami yang selalu bertugas di kelurahan ini, tidak ada yang lainnya”.

Selorohan tersebut tentu bisa menjadi peringatan bagi semua pihak yang terlibat dalam administrasi pertanahan, bahwa SIM-TN dapat lahir tanpa penelitian lapangan yang semestinya.

Cukup banyak SIM-TN yang terbit di area-area terlarang, seperti kawasan hutan lindung, kawasan sempadan (termasuk GSB), WKP, dan kawasan militer. Padahal tanah di area/kawasan tersebut merupakan tanah yang tidak diperkenankan terbit hak atas tanah oleh para pemangku kepentingan masing-masing. Sewaktu tim peneliti mengikuti pengukuran beberapa bidang tanah yang akan didaftarkan di area yang berbatasan dengan hutan lindung di Kelurahan Mamburungan, menurut petugas Kantah bidang-bidang tanah tersebut terletak di 'area yang meragukan', apakah termasuk kawasan lindung atau tidak. Keraguan atas 'area abu-abu' ini cukup beralasan karena Peta Rencana Pola Ruang yang telah ditransformasi ke dalam sistem koordinat Peta Dasar Pendaftaran oleh Kantah tidak representatif atau tidak dapat menyajikan kebenaran geometrik-spasial dengan pasti.

Di semua daerah di Indonesia, RTRW dituangkan dalam peta Rencana Pola Ruang yang disajikan dengan skala kecil 1:25.000 dan dalam proyeksi UTM, sebagaimana kebijakan pemetaan nasional yang dikeluarkan oleh Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal[3]) pada tahun 1974. Sementara ini, peta-peta dasar pendaftaran tanah disajikan dalam skala besar 1:1.000 dengan proyeksi peta TM-3, sebagaimana kebijakan BPN RI pada tahun 1997. Ketidaktunggalan kebijakan pemetaan ini perlu disinkronkan dengan mewujudkan 'peta tunggal' agar diperoleh informasi keruangan yang pasti terhadap keabsahan hak atas bidang-bidang tanah yang telah lahir dan akan dilahirkan dalam mekanisme pemberian hak.

BPN dalam melaksanakan pendaftaran tanah bekerja berdasarkan kebenaran formal, artinya menerima permohonan kemudian meneliti kelengkapan berkas yuridis permohonan tersebut. Jika telah memenuhi syarat akan diproses lebih lanjut, tetapi jika tidak lengkap akan dikembalikan kepada pemohon untuk dilengkapi. Dalam melaksanakan kegiatan penelitian berkas permohonan tersebut, berdasarkan kewenangan yang dilimpahkan sebagaimana diatur menurut PMNA/KBPN 3/99.

[3]Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional, sekarang berubah nama menjadi Badan Informasi Geospasial (BIG)

Dalam bekerja, instansi pertanahan tidak menyatakan palsu atau tidak palsu. Kakantah maupun Kakanwil tidak berhak untuk menyatakan surat-surat kelengkapan berkas permohonan yang dilampirkan oleh pemohon adalah palsu atau tidak. Jika terdapat surat rekomendasi palsu dari Pejabat yang mendasari lahirnya hak, maka instansi pertanahan tidak mengambil alih ketidakbenaran surat tersebut, atau instansi pertanahan tidak dapat dipersalahkan atas lahirnya hak atas nama seseorang. Kesalahan akan dikembalikan kepada siapa yang membuat surat palsu tersebut, dan BPN dapat membatalkan hak atas tanah yang telah lahir dan status tanahnya kembali menjadi seperti semula.

Dalam praktiknya, jika terjadi kesalahan dalam penerbitan hak oleh BPN, maka pihak BPN akan turut menjadi salah satu tergugat. Atas dasar itu, banyaknya kasus SIM-TN yang lahir tidak prosedural telah menimbulkan kegalauan di lingkungan Kantah. Contoh sepenggal keluhan atas kekhawatiran yang dialami:

> "Dalam melayani permohonan (pendaftaran tanah), kami pasrah saja dan mengandalkan doa. Ya... mau *gimana* lagi, *kan nggak* bisa kita menolak permohonan dari masyarakat, pelayanan (pertanahan) *kan* harus tetap jalan...".

Rasanya sangat beralasan kegalauan yang dirasakan Kantah. SIM-TN dengan subjek penguasaan fiktif dalam program pengadaan tanah untuk pembangunan Pembangkit Listrik Tenaga Uap (PLTU) di Kelurahan Juata Laut merupakan contoh nyata bahwa SIM-TN ternyata rawan manipulasi. Kasus itu mencuat pada tahun 2011, ketika oknum Panitia Pengadaan Tanah membuat sekitar empatpuluhan SIM-TN dengan mengatasnamakan beberapa warga. Beberapa di antaranya sebenarnya tidak berhak. Ternyata dalam perkembangannya muncul beberapa warga lain yang komplain, bahwa mereka juga berhak atas ganti rugi yang akan diberikan. Setelah diusut penyidik, ternyata telah terjadi tindak manipulasi dan korupsi yang melibatkan aparat Pemko dari tingkat kelurahan, kecamatan, hingga pemerintah kota, bahkan seorang pejabat setingkat eselon IV di lingkungan Kantah juga telah ikut menjadi terpidana pada tahun 2013.

Lahirnya kebijakan SIM-TN sebenarnya itikhad baik dari Pemko untuk mengantisipasi penguasaan liar atas tanah Negara, pengendalian ini perlu dilakukan karena seiring dengan perkembangan, penguasaan-penguasaan atas tanah di Kota Tarakan tidak mudah untuk dikontrol.

Sekalipun demikian, SIM-TN ini juga perlu diwaspadai dalam proses pemberian hak, karena sebagai alas hak acapkali ada SIM-TN di atas SIM-TN. Selama ini duplikasi sempurna memang belum dijumpai, tetapi pada sebidang tanah yang relatif luas yang telah diterbitkan SIM-TN, lahir pula SIM-TN – SIM-TN pada sebagian-sebagian tanah yang luas tersebut. Jual-beli setelah SIM-TN lahir dan sebelum tanah tersebut didaftarkan merupakan sesuatu yang harus dicermati agar tidak lahir pemberian hak dan sertipikat tanah yang bias objek dan subjeknya. Terdapat juga SIM-TN yang lahir di atas tanah yang telah bersertipikat hasil program redistribusi tanah. Kasus lain adalah SIM-TN lahir di atas tanah yang sudah bersertipikat dengan alas haknya dahulu adalah SIM-TN. Dalam kasus-kasus yang demikian, SIM-TN bukan merupakan 'alas hak' yang mempunyai kepastian hukum.

Walau pun dalam rangka pendaftaran tanah, produk SIM-TN (alas hak) sebagai data yuridis dan peta bidang tanah sebagai data fisik hasil pengukuran bidang tanah telah diumumkan selama 60 hari untuk memenuhi asas publisitas seperti selama ini berlangsung, tetapi karena dalam pembuatan SIM-TN banyak kelemahan, maka kepastian hukum atas produk sertipikat tanah nantinya juga akan lemah. Ditinjau dari tertib administrasi pertanahan, SIM-TN sebagai alas hak belum bisa menjamin terciptanyu administrasi pertanahan yang tertib, khususnya tertib hukum, yang ditunjukkan dengan masih ada tumpang tindih alas hak SIM-TN dalam pendaftaran tanah. Hal itu potensial melahirkan sertipikat ganda, sebagaimana penuturan staf Kantah berikut:

> "Sertipikat ganda mungkin telah ada. *Mana* kami tahu, soalnya dari sekian banyak SIM-TN yang masuk, ditambah dengan kondisi kita yang belum bisa *mendaratkan* bidang bersertipikat hasil pengukuran di waktu lalu, kemungkinan itu bisa saja terjadi."

Beberapa kasus sertipikat ganda yang terjadi di daerah lain selalu melibatkan Kantah sebagai salah satu pihak yang tergugat. Jika terjadi duplikasi sertipikat tanah, pihak penegak hukum selalu saja membidikkan pasal-pasal pidananya ke Kantah. Atas dasar pengalaman itu, Kantah selalu berhati-hati dalam sertipikasi tanah, dan berbagai upaya ditempuh agar hal itu tidak sampai terjadi.

Kebijakan Pertamina EP Asset 5 Kota Tarakan untuk mengakuisisi kembali tanah-tanah asetnya yang telah dikuasai warga masyarakat akhir-

akhir ini juga menimbulkan persoalan pertanahan. Di area WKP telah banyak lahir sertipikat hak milik atas nama warga masyarakat, dan dengan kebijakan Pemko telah banyak lahir pula SIM-TN. Kondisi demikian juga telah berimbas pada pelayanan pendaftaran tanah di Kantah. Berikut ini penuturan dari staf Kantah:

> "Ada seorang *ibu-ibu* dari Kelurahan Pamusian datang ke Kantor (Pertanahan) untuk mensertipikatkan tanahnya, tetapi kami menolak permohonannya karena tanahnya berada di dalam kawasan WKP Pamusian. Ibu itu sempat protes kepada kami, dan setelah kami jelaskan, lantas ia menangis tersedu-sedu, dan menyatakan kekecewaan atas kondisi yang dialaminya. Ia mendapatkan tanah itu dari membeli beberapa tahun lalu, dan telah diperolehnya SIM-TN."

Semenjak diminta oleh pihak Pertamina untuk menghentikan kegiatan pendaftaran tanah di area WKP, Kantah telah menindaklanjuti dengan menolak setiap permohonan pendaftaran tanah dari warga masyarakat di area WKP. Dalam mengantisipasi hal tersebut, langkah-langkah koordinasi antara pihak Pertamina dan Kantah selalu dilakukan.

Dalam Perda 19/ 2001 yang kemudian direvisi dengan Perda 10/2004, di samping mengatur tentang tata cara memperoleh SIM-TN, kewajiban, pengawasan dan pembinaan, dan ketentuan penyidikan, juga mengatur biaya perijinan, sanksi administrasi, serta ketentuan pidana. Hal yang patut menjadi telaah adalah biaya dalam penerbitan SIM-TN, yang mana ketentuan biaya dimaksud tidak termasuk biaya operasional lapangan oleh Tim Peninjauan Fisik Bidang Tanah dan biaya administrasi di kelurahan serta kecamatan. Penerbitan SIM-TN juga disertai syarat-syarat dan ketentuan sebagai berikut:

1. Syarat-syarat bagi penerima ijin
    a. Penerima ijin memakai tanah negara wajib memanfaatkan tanah tersebut selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) bulan sesuai dengan peruntukan ijin yang diberikan.
    b. Ijin memakai tanah negara tidak dapat dialihkan kepada pihak lain.
2. Ijin memakai tanah negara dapat dicabut dan atau dinyatakan tidak berlaku apabila ternyata :

a. Penggunaan tanahnya tidak sesuai dengan ijin yang diberikan dan tidak memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan.
b. Dalam waktu 3 (tiga) bulan sejak diterbitkannya surat ijin, tanah tersebut tidak dimanfaatkan secara baik dan benar sesuai peruntukannya.
c. Pemerintah menetapkan rencana lain pada lokasi tersebut.

3. Penerima ijin memakai tanah negara dapat mengajukan permohonan hak atas tanahnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku setelah 2 (dua) tahun sejak diterbitkan SIM-TN setelah memenuhi syarat.

Dari ketentuan-ketentuan dalam Perda 19/2001 dan Perda 10/2004 tersebut, menunjukkan indikasi bahwa hak 'menguasai' dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, oleh Pemko Tarakan diartikan sebagai 'memiliki'. Hal ini dapat disimak bahwa di samping pemohon diwajibkan membayar biaya-biaya sebagaimana diatur dalam Perda tersebut, juga adanya pembatasan hak keperdataan masyarakat, misalnya larangan untuk menjual dan tindakan pencabutan SIM-TN. Dengan demikian, pungutan biaya penerbitan SIM-TN oleh Pemko Tarakan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu, dengan adanya pembatasan dan persyaratan sebagaimana tercantum dalam penerbitan SIM-TN akan membuka peluang terjadinya penyelundupan hukum, misalnya pada satu bidang tanah diterbitkan SIM-TN lebih dari satu kali.

Dengan adanya ketentuan yang mengatur tentang biaya SIM-TN, berarti telah terjadi pungutan ganda kepada masyarakat, yaitu: 1) biaya penerbitan SIM-TN; dan 2) biaya Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 1997 (UU 21/97) tentang BPHTB yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU 21/ 1997 tentang BPHTB. Dalam ketentuan Pasal 2 UU itu dinyatakan bahwa dalam pemberian hak baru atas tanah di luar pelepasan hak, dikenakan tarif pajak (BPHTB) sebesar 5% dari Nilai Perolehan Objek Pajak. Selanjutnya berdasarkan Pasal 23, hasil penerimaan pajak (BPHTB) merupakan penerimaan Negara yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan perimbangan pembagian 80% untuk Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Daerah Provinsi. Dengan demikian, setiap ada permohonan hak atas tanah Negara, Pemerintah Kabupaten/Kota mendapat bagian dari

perolehan BPHTB yang dibayar oleh pemohon hak. Pungutan ganda itu tentu saja bertentangan dengan asas dan ketentuan yang berkaitan dengan perpajakan dan retribusi.

Sebelum diundangkannya UU 21/1997 tentang BPHTB, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1973 tentang Pembagian Uang Pemasukan Dalam Rangka Pemberian Hak Atas Tanah. Pasal 2 peraturan itu menyatakan bahwa kepada penerima hak atas pemberian suatu hak atas tanah Negara oleh pejabat yang berwenang, wajib membayar uang pemasukan kepada Negara dan harus dibayarkan kepada Kas Negara dan Kas Pemerintah Daerah dengan perincian pembayaran sebagai berikut:

a. Sebesar 40% dari jumlah uang pemasukan disetor kepada Kas Negara;
b. Sebesar 40% dari jumlah uang pemasukan disetorkan kepada Kas Daerah Provinsi setempat;
c. Sebesar 20% dari jumlah uang pemasukan disetorkan kepada Kas Daerah Kabupaten/Kota setempat.

Ketentuan tersebut berlaku sampai diterbitkannya UU 21/97 tentang BPHTB pada tanggal 29 Mei 1997, yang mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1998, yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1997 tentang Penangguhan Masa Berlakunya UU 21/97 tentang BPHTB. Dengan demikian, sejak 1 Juli 1998 semua biaya permohonan hak atas tanah Negara maupun biaya administrasi pendaftaran tanah dihapuskan, dengan alasan untuk menghindari adanya pungutan ganda yang dibayarkan oleh masyarakat pada objek bidang yang sama.

Ketentuan tentang penghapusan biaya sertipikat tanah itu berlangsung sampai dengan tanggal 21 Agustus 2002, yaitu dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 (PP 46/2002) tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional. Berdasar PP itu, setiap permohonan hak atas tanah Negara di samping dikenakan BPHTB juga dikenakan biaya Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berupa uang pemasukan kepada Negara dari kegiatan pelayanan penetapan hak atas tanah.

Dengan demikian, pada periode yang sama terdapat 3 (tiga) macam pungutan yang berbeda pada satu jenis kegiatan yang sama, yaitu: 1)

BPHTB sebagaimana diatur dalam UU 21/ 1997 yang kemudian direvisi dengan UU 20/2000; 2) biaya SIM-TN sebagaimana diatur dalam Perda 19/2001 yang kemudian direvisi dengan Perda 10/ 2004; dan 3) biaya PNBP dalam Kegiatan Pelayanan Penetapan Hak berdasarkan PP 46/2002 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional. Tiga macam pungutan tersebut berlangsung sampai pertengahan tahun 2014 ini berbarengan dengan diberhentikannya layanan SIM-TN. Bahkan ketika diberlakukan Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 (UU 28/2009) tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dan PP Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, retribusi SIM-TN masih saja berlangsung.

UU 28/2009 diundangkan dengan pertimbangan bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan kemandirian daerah, maka perlu dilakukan perluasan objek pajak daerah dan retribusi daerah, dan pemberian diskresi dalam penetapan tarif. Dalam ketentuan perundang-undangan tersebut, BPHTB merupakan pajak daerah Kabupaten/Kota. Ketentuan yang mengatur BPHTB diatur dalam Pasal 85 sampai dengan 93. UU itu juga memerintahkan Menteri Keuangan bersama-sama Menteri Dalam Negeri mengatur tahapan persiapan pengalihan BPHTB sebagai Pajak Daerah paling lama 1 tahun sejak berlakunya UU itu (UU 28/2009 mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2010). Sebagai pelaksanaan dari UU 28/2009 telah diterbitkan Perda di masing-masing Kota/Kabupaten.

Dengan berlakunya UU 28/2009 yang menetapkan bahwa BPHTB menjadi Pajak Daerah, maka tidak ada alasan hukum yang menjadi dasar bagi Pemko Tarakan untuk memungut biaya penerbitan SIM-TN. Ketentuan lain yang melarang adanya pungutan berupa uang pemasukan kepada Negara dalam kegiatan pelayanan penetapan/pemberian hak atas tanah Negara kepada masyarakat adalah PP 13/2010 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.

Mensikapi terbitnya kedua ketentuan yang menyangkut pungutan terhadap pemberian hak atas tanah Negara, maka Pemko Tarakan telah menerbitkan Perda baru pada tahun 2014, sebagai pengganti Perda SIM-TN, yaitu Perda tentang Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SKFBT). Menyadari adanya pungutan ganda yang harus dibayar oleh

masyarakat terhadap permohonan hak atas tanah Negara, maka Perda yang baru itu telah menghapus biaya penerbitan SKFBT. Dengan demikian semua pungutan yang menyangkut permohonan hak atas tanah Negara, kecuali BPHTB, dihapuskan.

Perda tersebut dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa untuk menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan fisik bidang tanah, bagi yang belum memiliki sertipikat tanah atau yang tidak tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian berupa bukti tertulis maupun bentuk lain yang dapat dipercaya, maka pembuktian kepemilikan dapat dilakukan berdasarkan bukti penguasaan fisik yang dilakukan oleh pemegang hak atau pendahulunya.

Implikasi dari Perda ini bagi masyarakat yang mengajukan sertipikat atas tanah negara di Kota Tarakan di masa mendatang harus dibuktikan dengan penguasaan fisik berupa SKFBT. Pertimbangan yang dikemukakan dalam penerbitan Perda tentang SKFBT semata-mata mengacu pada PP 24/97 tentang Pendaftaran Tanah jo. PMNA/KBPN 3/1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP 24/97, yang mana dalam Pasal 76 ayat (3) diatur tentang penguasaan fisik bidang tanah yang alat bukti tertulis kepemilikan tanah tidak dipunyai oleh pemohon.

Solusi Atas Permasalahan

1. Penyelenggaraan Peta Tunggal, CORS, dan Pemasangan Tugu Batas

Kebijakan SIM-TN merupakan salah satu bentuk kemauan yang mulia dari Pemko Tarakan dalam mengatur ruang daratan untuk kemaslahatan bersama. SIM-TN yang menjadi bagian daripada tata administrasi pertanahan di Kota Tarakan secara implisit telah disebut dalam Perda 4/2012 tentang RTRW Tahun 2012 – 2032 Kota Tarakan. Hanya sayang, SIM-TN ini belum disebut secara eksplisit dalam Perda dimaksud sebagai salah satu perijinan yang terkait pemakaian ruang. Pasal 76 Perda itu hanya menyebut: a) Izin Prinsip; b) Izin Lokasi; b) Izin Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah; dan d) Izin Mendirikan Bangunan. Hal ini telah berimplikasi bahwa bidang-bidang tanah yang akan atau telah diterbitkan SIM-TN belum dikonfrontir/dirujukkan secara teknis dengan Peta Rencana Pola Ruang.

Di sisi lain, Perda tentang SIM-TN menyebutkan bahwa SIM-TN tidak diperbolehkan melanggar RTRW. Dalam arti yang demikian, diperlukan sinkronisasi spasial berupa aturan ketegasan di mana diperbolehkan lahir SIM-TN, dan di mana tidak diperbolehkan. Dalam hal ini, Peta Rencana Pola Ruang yang telah mengatur dan memintakatkan wilayah Kota Tarakan sesuai arahan peruntukan dan penggunaannya tentu harus diacu dalam menerbitkan SIM-TN. Ditinjau dari tingkat kerinciannya, peta itu kurang representatif untuk kontrol pelayanan SIM-TN karena disajikan dalam skala kecil, yaitu 1:25.000. Sebagai gambaran, jarak 1 meter di lapangan hanya tersaji 0,04 mm di peta, hampir-hampir

tidak dapat diamati oleh mata telanjang. Bahkan ketika pihak Kantah mencoba mentransformasi dan menumpangsusunkan peta tersebut dengan Peta Pendaftaran Tanah, ternyata secara geometris terdapat penyimpangan yang sangat berarti.

Mengingat Peta Pendaftaran yang ada di Kantah merupakan hasil proyeksi Transverse Mercator 3^0 (TM-3), dan Peta Rencana Pola Ruang tersaji dalam proyeksi Universal Transverse Mercator (UTM), penyimpangan geometris itu memang suatu keniscayaan. Tetapi jika memperhatikan bahwa Kota Tarakan terletak tidak jauh dari garis ekuator dan melihat penyimpangan yang begitu besar dan bervariasi, dari tingkat meter hingga puluhan meter, maka perlu dipertanyakan kualitas geometris Peta Rencana Pola Ruang. Kondisi ini kemungkinan besar ditimbulkan dari dasar pembuatan peta, dalam arti 'peta dasar' yang digunakan untuk menyusun Peta Rencana Pola Ruang kurang teliti dan akurat.

Pihak Kantah sekarang masih menunggu lahirnya Peta Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan (RDTRK) yang akan disusun dalam waktu dekat. Mudah-mudahan peta-peta tersebut secara geometris akan sinkron dengan Peta Pendaftaran, dan representatif untuk pelayanan SIM-TN. Peta tunggal ini sangat penting untuk kontrol lahirnya SIM-TN, seperti mencegah lahirnya SIM-TN ganda, SIM-TN lahir di sebagian tanah yang sudah diterbitkan SIM-TN, SIM-TN yang lahir di area terlarang, SIM-TN yang lahir di atas bidang bersertipikat, dan sebagainya.

Tetapi jika ternyata peta-peta tersebut tidak sinkron secara geometris, maka langkah *rubber-sheeting* atas peta-peta RDTRK perlu dilakukan bagian demi bagian daripada peta, sehingga *edge matching* tercapai antara dua peta yang ditumpangsusunkan. Tidak jauh berbeda dengan ketidaksinkronan peta-peta di atas, peta-peta WKP yang dihasilkan dari pengukuran pihak Pertamina ternyata juga memiliki permasalahan geometris yang sama, bahkan penyimpangannya lebih besar daripada peta Rencana Pola Ruang, sehingga teknik *rubber-sheeting* kemungkinan akan menjadi solusinya. Dalam pekerjaan *rubber-sheeting* ini diperlukan sejumlah titik sekutu. Pengadaan titik sekutu bisa dilakukan dengan relatif cepat jika tersedia piranti pendigit bumi dengan ketelitian dan akurasi yang memadai.

Sementara ini, teknologi penentuan posisi sebagai pendigit bumi yang handal dalam pekerjaan pengukuran kadastral adalah CORS (*Continuosly Operating Reference System*). CORS yang berbasis teknologi penentuan

posisi melalui satelit GNSS (*Global Navigation Satellite System*) menyajikan posisi secara *real time* dengan akurasi berkisar centimeter dalam capaian *fix solution*. Pengoperasian piranti ini cukup praktis dan sederhana, di mana *base station* dipasang di lingkungan Kantah yang bisa melayani beberapa *rover* yang bergerak mendigit bumi secara simultan dalam radius hingga 30 kilometer. Koneksi antara *base station* dan *rover* melalui internet untuk mengirim data koreksi dalam format RTCM (*Radio Technical Commission for Maritime Service*) atau yang disebut NTRIP (*Networked Transport of RTCM via Internet Protocol*). *Rover* yang menerima data koreksi itu akan menampilkan data posisi batas-batas area secara akurat dan *real time*. CORS yang dibangun akan terkoneksi dengan Jaring Referensi Satelit Pertanahan (JRSP) yang membentuk *Spider Web* yang telah dibangun BPN RI dengan stasiun *master*-nya di Kantor BPN RI Jakarta. Untuk area-area yang sulit didapatkan layanan sinyal internet dari *provider*, posisi dapat diperoleh melalui *post processing* daripada *raw data* dalam format RINEX (*Receiver Independent Exchange*), yang mana data koreksinya dapat diminta dari layanan *on-line* pada *Spider Web* BPN RI.

Hingga saat ini, batas-batas area yang dinyatakan terlarang bagi terbitnya SIM-TN kebanyakan masih belum ada tanda batas fisiknya di lapangan. Pada kawasan hutan lindung walau pun terdapat beberapa tugu pancang sebagai batas kawasan, tetapi jaraknya masih terlalu berjauhan dan tidak merepresentasikan kondisi lekuk-liku area kawasan. Di tepian sungai maupun pantai hampir-hampir tidak ada tugu pancang penanda garis sempadan. Tanda batas sempadan yang paling banyak dijumpai adalah tugu GSB yang berjajar cukup teratur di sepanjang tepian jalan raya maupun jalan-jalan perkampungan, terutama di daerah-daerah yang akan dikembangkan atau jauh dari pusat kota.

Pemasangan tanda batas ini sangat penting artinya dalam menandai area yang diperbolehkan untuk dibuka/dibangun dan mana yang tidak, atau mana yang boleh diterbitkan SIM-TN dan mana yang tidak dengan merujuk pada arahan tata ruang. Demarkasi WKP dan AMAL juga tidak jelas di lapangan karena minimnya tiang/tugu pancang batas area. Ketegasan batas merupakan syarat jika diinginkan kondisi yang bebas daripada konflik atau pun sengketa. Untuk mencapai ketegasan batas itu perlu dijamin dengan pengukuran secara kadastral, dan dituangkan pada peta-peta dalam sistem referensi dan proyeksi yang tunggal. Dari peta tunggal inilah para pihak dapat melakukan koordinasi dalam pekerjaan-pekerjaan teknis

kadastral, termasuk juga dapat dipergunakan untuk koordinasi dalam mengambil kebijakan perubahan peruntukan/penggunaan tanah.

Permasalahan lama di Kantah yang hingga kini belum kunjung selesai adalah banyaknya bidang-bidang tanah yang telah terdaftar tetapi belum berhasil 'didaratkan' di muka Peta Pendaftaran. Jumlah bidang tanah dimaksud sekitar 10.000 bidang. Kebanyakan adalah hasil pendaftaran tanah di waktu lampau ketika Tarakan masih merupakan bagian daripada wilayah administrasi Kabupaten Bulungan. Memperhatikan kondisi penguasaan tanah di Kota Tarakan yang telah demikian kompleks, dan implementasi kebijakan SIM-TN ternyata juga telah menambah permasalahan pertanahan, pekerjaan untuk mendaratkan bidang-bidang tanah tersebut menjadi urgen dilaksanakan. Dengan mendaratkan bidang tanah'melayang' pada peta tunggal, maka lahirnya SIM-TN di atas bidang tanah bersertipikat dan/atau sertipikasi ganda dapat dielakkan. Pada pekerjaan ini akan efektif jika didukung oleh piranti CORS.

2. Membenahi Sumberdaya Manusia

Sebagaimana telah dipaparkan pada bab VI bahwa para petugas pelaksana teknis lapangan dalam pembuatan SIM-TN adalah tenaga tanpa kualifikasi yang jelas. Seyogyanya, mereka yang mengambil data di lapangan adalah tenaga-tenaga terampil di bidang kadastral. Tenaga terampil kadastral yang terdidik mempunyai kualifikasi khusus dalam mengumpulkan dan meneliti data yuridis dan data fisik bidang tanah. Penelitian data yuridis atas suatu bidang tanah membutuhkan pengetahuan tentang bukti-bukti penguasaan, dan keahlian dalam mengumpulkan informasi penguasaan tanah dari para narasumber di lapangan. Dengan kata lain, petugas kadastral mempunyai integritas dan profesionalitas dalam bekerja, mampu dan berani memutuskan apakah bukti atau suatu pernyataan absah/benar atau tidak.

Demikian pula dalam mengambil data fisik bidang tanah, pengetahuan spasial dari pengumpul data dituntut untuk menuangkan bidang tanah itu secara relatif keruangan, yang meliputi letak, orientasi, dimensi, dan cara penyajiannya. Petugas harus bisa mencegah adanya SIM-TN ganda yang lahir atas sebuah bidang tanah atau sebagian daripada bidang tanah itu. Asas kontradiktur delimitasi yang merupakan syarat dalam penetapan batas, mutlak harus dilakukan di lapangan dengan menghadirkan para pihak yang berkepentingan atas batas-batas suatu bidang tanah. Petugas harus

mampu mencegah pemohon jika tanda batas yang dipasangnya melampaui tanahnya, seperti mengokupasi kawasan lindung dan sebagainya. Harus bisa mengarahkan dan menjelaskan kepada pemohon, bahwa patok batas yang dipasang kiranya cukup atau belum dalam merepresentasikan dimensi dari bidang tanah yang dimohon.

Saat ini Kota Tarakan telah memiliki tiga tenaga terampil dalam pengukuran dan pemetaan kadastral alumni DI-PPK STPN. Dua orang telah dilibatkan sebagai tenaga lapangan dalam pembuatan SIM-TN, sedangkan satu orang lagi belum. Alangkah sayang jika tenaga terampil dan berlisensi dalam pengukuran dan pemetaan kadastral tersebut tidak dimanfaatkan untuk pekerjaan penting SIM-TN yang selama ini dalam praktiknya mempunyai banyak kelemahan dan belum mampu menciptakan kepastian hukum sebagai 'alas hak'.

Kaderisasi petugas lapangan kiranya mendesak untuk dilaksanakan melalui pelatihan/pendidikan. Pendidikan dan pelatihan yang cocok untuk para calon petugas itu adalah program pendidikan Pengukuran dan Pemetaan Kadastral. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) yang merupakan pendidikan kedinasan pertanahan, selama ini telah mencetak ahli pratama dalam pengukuran dan pemetaan kadastral melalui program pendidikan satu tahun. Walau pun STPN berstatus kedinasan, peserta didiknya berasal dari kalangan umum, dan beberapa tahun belakangan ini menerima juga peserta didik utusan beberapa Pemda melalui jalur kerjasama. Program DI-PPK STPN banyak diminati oleh Pemda, sehingga dalam penerimaan peserta didik perlu memperhatikan urgensi daerah dalam pelayanan pertanahan.

Lulusan DI-PPK STPN berpeluang menjadi Asisten Surveyor Berlisensi jika lulus ujian yang diadakan BPN RI, sehingga jika mereka berstatus pegawai Pemda yang mengurusi SIM-TN, bisa diperbantukan pula dalam mendukung pendaftaran tanah di Kantah. Dengan terlebih dahulu magang pekerjaan sekitar 6 bulan di Kantah, mereka dilatih untuk menyesuaikan dengan piranti dan mekanisme yang ada di Kantah. Setelah itu mereka bisa melakukan pekerjaan pengukuran kadastral secara mandiri dengan mengikuti mekanisme Kantah.

Hanya patut disayangkan bahwa para pegawai tugas belajar utusan Pemko Tarakan yang belajar di DI-PPK STPN yang telah lalu sudah berumur, atau telah melewati masa emasnya sebagai petugas ukur

pemula yang masih harus banyak belajar di bidang pengukuran dan pemetaan. Seiring dengan kemajuan teknologi digital yang sangat pesat perkembangannya, banyak lahir pula piranti ukur digital yang disertai *software* pengolahan data ukuran dan penyajiannya dalam bentuk peta. Kalau petugas ukur sudah berumur dan kemampuan dasarnya kurang dalam pengetahuan geometris pengukuran-pemetaan, akan sangat sulit untuk berkembang dan mengejar kemajuan teknologi. Padahal mereka ini sangat potensial pula untuk dilibatkan dalam pekerjaan non kadastral, seperti dalam pemetaan kawasan-kawasan guna menyajikan rencana tata ruang wilayah, dan pekerjaan pengukuran-pemetaan lainnya.

3. Proyeksi SIM-TN dalam Tata Administrasi Pertanahan, dan Pengembangannya

Pelayanan pertanahan kepada masyarakat perlu dilaksanakan dengan tertib dan transparan, sehingga masyarakat terhindar dari kesulitan dan ketidakpuasan atas pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah. Tertib dalam arti bahwa pelayanan mengikuti prosedur dan mekanisme yang telah ditetapkan, dan transparan berarti proses pelayanan dapat diikuti perkembangannya oleh masyarakat, tanpa menyimpang dari ketentuan yang ada. Jika terdapat hambatan dalam melaksanakan prosedur atau mekanisme yang ada sehingga menimbulkan ketidakpuasan di tengah masyarakat, maka prosedur atau mekanisme tersebut perlu ditinjau kembali.

Setelah lebih dari satu dekade berjalan, prosedur SIM-TN dirasakan banyak kelemahannya. Oleh karena itu, Pemko telah merevisinya melalui Perda yang baru, yang mana SIM-TN diubah menjadi Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (SKFBT). Menurut Dr. Oloan Sitorus dari STPN yang memberi pengarahan pada diskusi mengenai SIM-TN di Kantah Kota Tarakan pada tanggal 21 Agustus 2014, bahwa konstitusi perlu diacu dalam mendefinisikan kata-kata 'Ijin' dan 'Keterangan'. Hal itu untuk menghindari cacat hukum atas produk hukum. Dalam paparannya beliau menyampaikan bahwa menurut konstitusi, Hak Menguasai Negara bersifat publik. Dalam Pasal 2 UUPA, didefinisikan hubungan tenurial pada tanah, sehingga lahir istilah 'hak atas tanah'. Tetapi pada sumberdaya alam, semisal tambang dan hutan yang sifatnya mengeksplorasi, digunakan kata 'Ijin'. Dengan demikian, 'Hak' dan 'Ijin' mempunyai makna hubungan hukum yang berbeda. Pada pemakaian/pemanfaatan Tanah Negara,

sebaiknya digunakan kata 'Ijin', dan 'Ijin' yang diberikan sebaiknya tidak bisa dipindahkan. Hak atas tanah baru bisa lahir jika ada alas hak, sedangkan 'Ijin' bisa diselenggarakan tanpa alas hak. Dalam suatu program pengadaan tanah, jika ada alas hak maka bisa mendapat ganti rugi.

Sementara itu, penyelenggaraan SIM-TN yang dinilai banyak kelemahan telah membuat kegalauan Kantah Kota Tarakan. Terbitnya Perda yang baru pengganti dari Perda SIM-TN yang tetap memposisikan SKFBT sebagai 'alas hak' masih tetap membuat kekhawatiran karena unsur kekeliruan dalam pembuatannya dimulai dari para petugas lapangan. Sebuah penuturan dari seorang pejabat di lingkungan salah satu Kantor Kecamatan berikut ini kiranya merefleksikan hal itu:

> "Mereka (para petugas) dalam bekerja tidak bisa melindungi Pejabat Atasannya yang mengeluarkan SIM-TN. Terkesan tak acuh, masa bodoh. Sungguh sangat berisiko SIM-TN bagi Camat. Jujur saja, kondisinya banyak staf yang keberatan dilibatkan, tapi *gimana* lagi, *lha* ini kebijakan Pemda. Kami bersyukur SIM-TN sudah *stop*, mudah-mudahan ke depan jauh lebih baik."

Dalam pandangan Kantah, tidak ada perbedaan antara SIM-TN dan SKFBT, karena keduanya dapat menjadi 'alas hak' dalam pendaftaran tanah. Kantah sebenarnya enggan dilibatkan dalam pembuatan SKFBT di masa mendatang. Dalam kondisi yang serba tidak menguntungkan seperti yang telah dipaparkan di atas, saat ini Kantah sedang mencoba mengkonstruksi administrasi pendaftaran tanah yang handal untuk mengantisipasi risiko dari setiap kelemahan alas hak yang telah terbit melalui SIM-TN maupun yang akan terbit melalui SKFBT di masa mendatang.

Langkah Kantah untuk mendaratkan sekitar 10.000 bidang tanah 'melayang' pada peta tunggal GeoKKP dapat mengelakkan lahirnya sertipikat ganda, dan sekaligus dapat mengevaluasi setiap 'alas hak' (SIM-TN/SKFBT) yang diajukan dalam pendaftaran tanah. Langkah strategis ini perlu dukungan dana dari Pemko karena membutuhkan biaya yang cukup besar dan nilai manfaatnya akan dirasakan pula oleh berbagai pihak. Pekerjaan tersebut dapat berjalan dengan lebih cepat apabila tersedia infrastruktur yang memadai, seperti ketersediaan titik kontrol tanah sebagai ikatan bidang tanah. Saat ini ketersediaan titik-titik tersebut masih sedikit, banyak yang rusak dan hilang, sedangkan pengadaannya membutuhkan biaya dan waktu yang tidak sedikit. Kondisi demikian dapat diatasi jika

dilakukan pengadaan CORS sebagai piranti penentuan posisi batas bidang untuk mendaratkan bidang tanah yang 'melayang'.

Di masa mendatang jika sumberdaya manusia telah siap, dengan CORS pula dapat dilakukan pengukuran batas-batas bidang tanah guna keperluan penerbitan SIM-TN dan/atau pendaftaran tanah. Rekonstruksi batas juga dapat dilaksanakan dengan waktu yang relatif singkat jika sewaktu-waktu tanda batas hilang. Terjaminnya lembaga rekonstruksi batas ini merupakan syarat bagi kepastian objek hak dalam pendaftaran tanah, dan berguna sebagai kontrol atas kemungkinan-kemungkinan ekspansi/ okupasi ilegal di area-area yang dinyatakan terlarang.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa masyarakat telah menganggap dengan memiliki SIM-TN maka bidang tanah yang dikuasainya akan dapat didaftarkan ke Kantah, karena SIM-TN adalah 'alas hak'. Dengan memiliki SIM-TN, arah keinginan dari masyarakat adalah sertipikasi. Dengan demikian, di masa mendatang mekanisme penerbitan SIM-TN dan pendaftaran tanah sebenarnya bisa diatur kembali agar pelayanan kepada masyarakat berjalan efektif dan efisien, sehingga akan semakin memudahkan masyarakat dalam mendaftarkan haknya dengan biaya yang murah dan waktu pengurusan yang relatif singkat. Untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas tersebut, pengurusan SIM-TN bisa dijadikan satu paket dengan sertipikasi, dengan syarat bahwa kondisi penyelenggara telah siap betul dengan mekanisme itu.

Persyaratan yang perlu dipenuhi adalah petugas lapangan SIM-TN juga merupakan petugas pendaftaran tanah dari Kantor Pertanahan atau Asisten Surveyor Pertanahan (Berlisensi) yang telah *tune in* dengan pekerjaan pendaftaran tanah, dan mampu melaksanakannya. Dengan terlebih dahulu magang selama 6 bulan di Kantah, para Asisten Surveyor itu akan memahami dan mampu melaksanakan pengumpulan data yuridis dan data fisik bidang tanah. Persyaratan berikutnya adalah telah tercipta peta tunggal yang menyajikan bidang-bidang tanah yang telah bersertipikat dan bidang-bidang tanah yang baru keluar SIM-TN-nya. Melalui peta tunggal inilah semua permohonan SIM-TN dan pendaftaran tanah dapat dilakukan dengan pengendalian yang baik.

Dalam pekerjaan pengumpulan data yuridis nantinya, dilakukan penyelidikan riwayat tanah dan penetapan batas dengan mengisi formulir standar BPN RI, yaitu daftar isian 201. Berikutnya, dalam pekerjaan

pengukuran bidang tanah dituangkan dalam daftar isian 107 (Gambar Ukur). Dengan melakukan administrasi data lapangan yang meliputi pengisian dua formulir standar pendaftaran tanah itu, maka asas kontradiktur delimitasi dan asas spesialitas yang selalu dijunjung tinggi dan telah menjadi jiwa dalam pendaftaran tanah, telah terpenuhi dan diselenggarakan dengan baik. Hal ini berbeda dengan pendaftaran tanah selama ini, yang seolah-olah Kantah mengesampingkan penelitian data yuridis karena dalam pekerjaan SIM-TN telah dilakukan penyelidikan akan hal itu. Formulir standar yang wajib diisi dalam proses pendaftaran tanah telah diabaikan, dan pelaksana daripada pekerjaan itu bukan petugas yang mempunyai kualifikasi dalam bidang kadastral / pendaftaran tanah.

Hasil pekerjaan pegumpulan data yuridis dan data fisik dari lapangan tersebut selanjutnya dapat diolah sebagai bahan penerbitan SIM-TN yang dikeluarkan Pemko, dalam hal ini Camat setempat. Kedua data juga akan diarsip oleh Kantah untuk pendaftaran tanah apabila ada permohonan dari pemilik bidang tanah yang bersangkutan. Prosedur yang lebih praktis dan lebih menjamin kepastian hukum ini tentu akan membuat rasa kekhawatiran yang selama ini dialami Kantah akan berkurang, dan masyarakat akan memperoleh manfaat berupa kepraktisan dan kemudahan dalam pelayanan SIM-TN dan pendaftaran tanah.

Seiring dengan pelayanan SIM-TN dan pendaftaran tanah, perlu dibangun juga administrasi pertanahan yang baik di tingkat kelurahan. Dalam menyusun administrasi pertanahan di tingkat kelurahan ini perlu dipahami bersama bahwa data pendaftaran tanah hingga saat ini bukanlah data publik, sehingga dalam beberapa hal, data itu tidak dapat diakses publik atau tidak diperbolehkan keluar dari BPN. Dalam arti demikian, pihak kelurahan atau pihak lain yang berkepentingan dengan data itu kemungkinan hanya bisa mendapat data yang tidak berkategori/ berskala rinci. Misalnya pada data yuridis, tidak semua hasil penyelidikan riwayat tanah bisa diinformasikan kepada publik, hanya data kesimpulan dari penyelidikan itu saja yang diperoleh. Demikian juga data hasil pengukuran rincikan bidang tanah dalam fraksi centimeter atau milimeter tidak diumumkan/diinformasikan ke publik. Peta-peta pendaftaran tanah sementara ini juga masih belum diatur untuk diakses publik. Memperhatikan hal-hal tersebut, dalam menyusun administrasi pertanahan di tingkat kelurahan hanya menggunakan data yang tidak begitu rinci, misalnya hanya berupa registrasi yang berisi subjek penguasaan/pemilikan,

penggunaan/pemanfaatan, dan luasan bidangnya. Sajian spasial berupa peta bidang-bidang tanah dapat dibuat dalam format PDF dengan skala yang lebih kecil.

Institusi Kadaster 2014 mengamatkan kepada para penyelenggara kadaster untuk memanfaatkan teknologi informasi/digital untuk memudahkan dalam pekerjaan pelayanan kepada masyarakat. Terkait dengan pelayanan pengukuran beserta pemetaannya, teknologi '*cloud storage*' dapat diaplikasikan untuk kepraktisan penyimpanan, kemudahan komunikasi dan transfer data pengukuran antara petugas ukur dan Kantah, petugas ukur dapat mengirim data pengukuran dan gambar bidang tanahnya ke Kantah dalam hitungan detik. Pekerjaan pengukuran dapat ditugaskan oleh Kantah ke petugas ukur yang membawa piranti *tablet*, di mana *job* diterima dan disajikan secara keruangan melalui layar *tablet*.

Kadaster 2014 juga mengamatkan bahwa peta-peta kadastral beserta informasinya di kemudian hari akan sangat bermanfaat bagi perencanaan pembangunan wilayah. Peta-peta kadaster akan mempunyai fungsi yang multiguna (*multi-purpose*), tidak hanya untuk keperluan *tenurial* dan perpajakan, tetapi akan mencantumkan segenap unsur/tema informasi yang mendukung pembangunan wilayah. Melalui peta-peta kadaster skala rinci tersebut, perencanaan pembangunan wilayah dapat dilakukan dengan sangat baik dan terukur secara spasial. Di masa mendatang, peta-peta kadaster bukan lagi peta yang hanya diarsip di instansi BPN, sekarang hanya menunggu waktu perubahan mekanismenya dan kelayakan daripada peta kadaster untuk digunakan sebagai bahan yang diacu dalam perencanaan pembangunan sebagaimana telah dilakukan di negara-negara maju dan sebagian kecil negara berkembang.

Penutup

1. Kesimpulan

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kebijakan SIM-TN lahir sebagai upaya Pemko Tarakan untuk menertibkan penguasaan tanah di Kota Tarakan yang dinilai sudah tidak terkendali dan mengancam peruntukan-penggunaan ruang. Seiring dengan penguasaan tanah itu telah lahir berbagai macam surat penguasaan yang acapkali kurang bisa dipertanggungjawabkan, sehingga melalui SIM-TN diharapkan mampu mengendalikan dan menertibkan penguasaan tanah.
2. Dalam implementasinya, terdapat kelemahan dalam hal sumberdaya pelaksana di lapangan, prosedur yang tidak dijalankan dengan tertib, dan tiadanya kontrol kualitas, sehingga SIM-TN yang kemudian dijadikan alas hak dalam pendaftaran tanah menjadi kurang kepastian hukumnya.

2. Rekomendasi

Mengingat implementasi SIM-TN banyak kelemahan dan kondisi kadaster belum terbangun dengan baik di Kota Tarakan, maka penelitian ini merekomendasikan sebagai berikut:

1. Pihak Pertamina dan TNI/Polri yang menguasai hamparan tanah yang luas hendaknya memasang tugu batas sebagai demarkasi area, sehingga penguasaan tanahnya menjadi jelas di lapangan.

Jika terdapat persengketaan dengan warga masyarakat, hendaknya diselesaikan melalui musyawarah atau jalur hukum. Setelah tidak ada persengketaan, langkah lebih lanjut adalah mendaftarkan tanah-tanah itu sehingga kepemilikan tanah menjadi jelas dan berkepastian hukum. Demikian pula terhadap kawasan-kawasan lindung, seperti hutan lindung, RTH, kawasan sempadan, dan lainnya, pemasangan tanda batas kawasan yang representatif akan sangat penting untuk mencegah okupasi ilegal dan lahirnya SIM-TN/SKFBT.

2. Kantah segera 'mendaratkan' sekitar 10.000 bidang tanah yang masih 'melayang' pada peta GeoKKP yang dapat mengelakkan lahirnya sertipikat ganda. Perlu disusun pula peta tunggal sebagai peta yang disepakati dalam pekerjaan SIM-TN/SKFBT dan pendaftaran tanah, yang mana peta tersebut bisa djadikan peta kerja dan kontrol kualitas atas pekerjaan lapangan dan terbitnya SIM-TN/SKFBT. Untuk lebih menjamin kontrol kualitas dapat dilaksanakan dengan baik, teknologi CORS yang dapat menentukan posisi batas secara simultan dan *real time* dapat diaplikasikan sekaligus dalam pekerjaan pelayanan SIM-TN/SKFBT dan pendaftaran tanah. Semua biaya yang ditimbulkan dari kegiatan tersebut dapat diusulkan berasal dari pemasukan BPHTB yang sejak berlakunya UU 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, BPHTB menjadi pajak daerah.
3. Perlu dilakukan sinkronisasi prosedur dan implementasi penerbitan sertipikat di Kota Tarakan karena telah terjadi inkonsistensi dalam proses pemberian hak. Ada yang dilaksanakan pemeriksaan oleh Panitia A dahulu baru kemudian diumumkan, ada pula yang diumumkan dulu baru pemeriksaan oleh Panitia A. Bahkan ada juga yang tidak dilakukan pengumuman dalam penerbitan surat keputusan Pemberian Hak.
4. Jika SIM-TN dapat dijadikan satu paket dengan pendaftaran tanah, asas spesialitas yang diimplementasikan melalui pengumuman sebaiknya dilakukan pada penerbitan SIM-TN, karena dalam prosedur pemberian hak tidak dikenal mekanisme pengumuman.
5. Menggalakkan program IP4T (Inventarisasi Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah) di seluruh Kota Tarakan dalam rangka penyempurnaan sistem administrasi pertanahan.

6. Peningkatan kualitas petugas lapangan melalui pendidikan dan pelatihan di bidang pengukuran dan pemetaan kadastral perlu dilakukan. Untuk menjamin keterampilannya cukup, ujian untuk memperoleh lisensi dalam pekerjaan tersebut juga perlu diadakan. Pengambilan sumpah jabatan sebelum bekerja, dan pembinaan secara berkala akan meningkatkan rasa tanggung jawab dan meminimalisir keteledoran petugas.
7. Petugas peninjau lapangan yang berasal dari instansi-instansi yang telah ditentukan oleh Perda hendaknya meninjau langsung hingga ke lokasi bidang tanah yang dimohon SIM-TN/SKFBT, dengan memeriksa letak, dimensi, dan batas-batas tanah, beserta hasil pekerjaan petugas lapangan.
8. Dalam perubahan Perda SIM-TN pada tahun 2014 ini seyogyanya tetap menggunakan istilah "Ijin", agar produk hukum tersebut tidak cacat dan selaras dengan peraturan-peraturan lain yang telah diubah, seperti Ijin Pengusahaan Hutan, Ijin Usaha Pertambangan, dan sebagainya.

Daftar Pustaka

Budihardjo, Eko dan Hardjohubojo, Sudanti. 1993. *Kota Berwawasan Lingkungan*, Edisi Pertama Cetakan I, Penerbit Alumni, Bandung.

Hadi, Sudharto P.. 2009. *Aspek Sosial AMDAL*, Edisi kedua Cetakan pertama, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Harsono, Boedi. 1991. *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan UUPA: Isi dan Pelaksanaannya)*, Edisi revisi Cetakan VIII, Djambatan, Jakarta.

Khairul, R., 2007. "Menggenjot Pendaftaran Tanah" dalam *Tanah Air*, Edisi keempat, BPN RI, Jakarta.

Larsson, Gerhard. 1991. *Land Registration and Cadatral Systems : Tools for Land Information and Management*, Reprinted 1996, Longman Group, UK.

Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional. 1997. "Masalah Pertanahan Memasuki Era Globalisasi", *Makalah Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Rangka Memperingati Dies Natalis XXXIX Universitas Janabadra*, yang disampaikan pada 31 Oktober 1997 di Yogyakarta. (Tidak dipublikasi)

Parlindungan, A.P.. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung.

Sarjita. 2005. *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah (Keppres No. 34 Tahun 2003)*, TuguJogja Pustaka, Yogyakarta.

Sembiring, Julius. 2012. *Tanah Negara*, Cetakan I, STPN Press, Yogyakarta.

Sudjito. 1987. *PRONA : Pensertipikatan Tanah secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang Bersifat Strategis*, Liberty, Yogyakarta.

Sumaatmadja, N.. 1988. *Studi Geografi: Suatu Pendekatan dan Analisa Keruangan*, Cetakan kedua, Alumni, Bandung.

Sumardjono, Maria S.W.. 2001. *Kebijakan Pertanahan: antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.

Yunus, Hadi Sabari. 2005. *Struktur Tata Ruang Kota*, Cetakan V, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

----------. 2008. *Dinamika Wilayah Peri-Urban: Determinan Masa Depan Kota*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Daftar Peraturan:

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, sebagaimana telah diganti dengan. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1997 tentang Penangguhan Masa Berlakunya Undang-undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2002 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional, sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2010 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku pada Badan Pertanahan Nasional

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2004 tentang Penatagunaan Tanah

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1973 tentang Pembagian Uang Pemasukan Dalam Rangka Pemberian Hak Atas Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1998 tentang Surveyor Berlisensi, sebagimana telah diganti dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2013 tentang Surveyor Pertanahan

Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 19 Tahun 2001 tentang Ijin Memakai Tanah Negara, sebagaimana telah direvisi dengan Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 10 Tahun 2004 tentang Ijin Memakai Tanah Negara Peraturan Daerah Kota Tarakan Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Tarakan Tahun 2012 -2032

Keputusan Walikota Tarakan Nomor 64 Tahun 2004 tentang Pelimpahan Kewenangan Penandatanganan Surat Ijin Memakai Tanah Negara

BAGIAN III

ILMU AGRARIA

ILMU AGRARIA LINTAS DISIPLIN

Tinjauan Filsafat Ilmu

SUTARYONO
TARLI NUGROHO
IRFAN AFIFI

Kata Pengantar

Puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena laporan penelitian yang berjudul "Ilmu Agraria Lintas Disiplin" yang diorientasikan untuk mencari karakter ilmu agraria dan pertanahan ini dapat terselesaikan. Penelitian ini bertujuan untuk melacak dinamika perkembangan ilmu dan pendidikan tinggi agraria di Indonesia sekaligus berupaya merumuskan *state of the art* ilmu agraria Indonesia.

Dalam kesempatan ini Tim Penelitia menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN);
2. Prof. Dr. M. Dawam Rahardjo serta Bapak/Ibu steering committee yang telah memberikan ruang diskusi dan banyak masukan selama proses penelitian;
3. Segenap jajaran PPPM (Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat) Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang telah memfasilitasi proses-proses penelitian sistematik multipihak ini;
4. Semua pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan satu persatu, yang telah membantu hingga terselesaikannya penelitian ini.

Akhir kata, semoga laporan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang memerlukannya. Kritik dan saran untuk perbaikan, dengan senang hati akan diterima oleh Tim Peneliti.

Yogyakarta, November 2014

Tim Peneliti

Pendahuluan

A. Latarbelakang

Selama ini tampak sekali bahwa kajian pertanahan dan keagrariaan di Indonesia, utamanya di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), merupakan kajian ilmu yang bersifat fragmentaris dan cenderung mengkaji bidang–bidang tertentu.Sekurang–kurangnya terdapat tiga kajian atau ilmu yang secara simultan mewarnai kajian pertanahan dan keagrariaan, yakni rumpun ilmu kebumian, ilmu hukum serta ilmu sosial. Ketiga rumpun keilmuan tersebut, baik secara simultan maupun sendiri sendiri, dalam hal pendekatan dan metodologinya selalu digunakan dalam penelitian pertanahan dan keagrariaan. Namun demikian pemanfaatan beragam rumpun ilmu dalam satu kajian yang dilakukan di STPN belum mampu menunjukkan kekhasan atau karakteristik keilmuan di bidang pertanahan dan keagrarian, baik dalam hal pendekatan maupun metodologi

Kajian dan penelitian pertanahan yang dilakukan oleh STPN dikategorikan berada di dalam lokus kajian *Policy and Political Science* dengan konsentrasi pada *Land and Agrarian Studies*. Pengakategorisasian oleh Komisi Nasional Akreditasi Pranata Penelitian dan Pengembangan (KNAPP) Kementerian Riset dan Teknologi, dilakukan setelah visitasi akreditasi pada lembaga penelitian STPN. Pengkategorsasian inipun tidak serta merta memberikan dampak pada terkonstruksinya ilmu dan kajian pertanahan.

Pengembangan keilmuan pertanahan di STPN, juga sangat terpengaruh oleh proses pendidikan dan pembelajaran kepada mahasiswa. Kepentingan kajian keilmuan yang menopang tugas pokok dan fungsi BPN

sebagai lembaga induk STPN, menjadikan pengembangan keilmuan di STPN menjadi tidak leluasa. Di satu sisi STPN harus merancangbangun rumpun ilmu pertanahan, tetapi disisi lain, STPN harus mengajarkan ilmu dan pengetahuan praktis yang dibutuhkan oleh BPN.

B. Permasalahan

Permasalahan lain terkait dengan pengembangan keilmuan pertanahan dan keagrariaan adalah masih kentalnya pengakuan terhadap linearitas keilmuan oleh birokrasi pendidikan di Indonesia, sehingga studi multidisiplin masih belum mendapatkan tempat yang layak dalam konstelasi perkembangan ilmu pengetahuan di Indonesia (Irianto, 2014). Padahal karakteristik keilmuan pertanahan dan keagrariaan adalah multidisiplin.

Berkenaan dengan hal di atas, maka pencermatan terhadap rumpun keilmuan pertanahan dan keagrariaan secara mendasar merupakan sebuah kebutuhan yang harus dilakukan. Hal ini penting, agar karakteristik ilmu dan kajian pertanahan dan keagrariaan dapat terformulasikan, baik dalam pendekatan maupun metodologinya.

C. Tujuan Penelitian

1. Melacak dinamika perkembangan ilmu dan pendidikan tinggi agraria di Indonesia;
2. Mengelaborasi relasi agraria–pertanahan dari perspektif ilmu agraria;
3. Merumuskan state of the art ilmu agraria

Tinjauan Pustaka dan Kerangka Teori

A. Filsafat Ilmu Pengetahuan

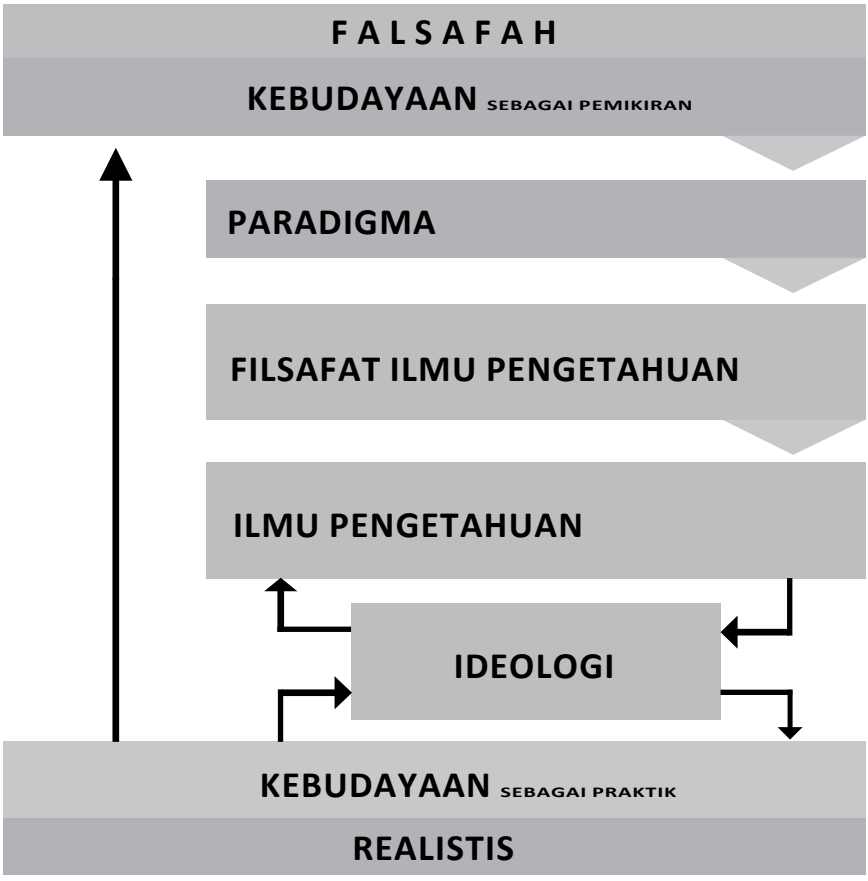
Setiap ilmu pengetahuan mengindukkan dirinya pada filsafat ilmu pengetahuan (*philosophy of science*) tertentu. Namun, cara mengindukkan diri ini tak selalu melalui proses yang disadari. Meminjam Keynes, tak banyak orang yang menyadari bahwa pemikiran mereka sebenarnya bersandar kepada bangkai–bangkai pemikiran yang lebih tua. Dan kenyataannya memang demikian.

Dalam kosakata bahasa Indonesia, kita membedakan "filsafat" dengan "falsafah". *Falsafah* adalah gagasan filosofis yang belum terdisiplinkan atau terstrukturasi. Ia disebut juga sebagai pandangan hidup, atau pandangan tentang dunia. Sementara, *filsafat* adalah gagasan filosofis yang telah terdisiplinkan, atau terstrukturasi Secara sederhana bisa dikatakan bahwa "filsafat" adalah "falsafah" yang telah distrukturasi dan didisiplinkan.

Apa yang disebut sebagai "filsafat ilmu pengetahuan", salah satu cabang dari filsafat yang telah terdisiplinkan, adalah perangkat filosofis untuk menguji ilmu pengetahuan. Jadi, *obyek* kajian dari filsafat ilmu pengetahuan adalah *ilmu* itu sendiri. Bangun sebuah ilmu akan diselidiki dan sifat keterangannya diuji, untuk mengetahui syarat–syarat apa yang memberi kekuatan kepadanya sebagai sebuah ilmu.

Namun, filsafat ilmu pengetahuan bukanlah satu–satunya jurusan yang bisa melahirkan ilmu pengetahuan. Selain *jurusan filsafat*, baik dalam pengertian filsafat yang telah didisiplinkan maupun filsafat yang belum

terdisiplinkan, ilmu pengetahuan juga bisa tumbuh dari *jurusan praktik*. Jika dibuatkan skema, maka proses pembentukan ilmu pengetahuan dari dua jurusan tadi, yaitu jurusan falsafah dan jurusan praktik, beserta dengan interaksi antara keduanya, akan menghasilkan skema konseptual sebagai berikut.



Sumber: Tarli Nugroho (2013)

Secara sederhana, seturut skema di atas, berturut–turut bisa dijelaskan beberapa konsep dasar sebagai berikut:

1. **Falsafah** melahirkan **Paradigma.**
2. **Paradigma** bisa diturunkan menjadi **Filsafat Ilmu Pengetahuan.**
3. **Filsafat Ilmu Pengetahuan** menurunkan **Ilmu Pengetahuan.**
4. **Ilmu Pengetahuan** yang dipraktikkan disebut sebagai **Ideologi**.

5. **Praktik** bisa melahirkan **Ideologi**, dimana **Ideologi** bisa memperkaya **Ilmu Pengetahuan**.
6. **Ideologi** tidak melahirkan **Ilmu Pengetahuan**, melainkan sebaliknya, **Ilmu Pengetahuan** melahirkan **Ideologi**.

Sebuah ilmu pengetahuan yang telah berkembang biasanya dibentuk secara seimbang oleh tegangan antara jurusan falsafah dengan jurusan praktik. Artinya, ilmu itu tidak hanya bersifat paradigmatik, namun juga ideologis. Atau sebaliknya, ilmu itu tidak hanya bersifat ideologis, tapi juga paradigmatik. Jadi, tegangan paradigmatik dengan ideologis saling berdialektika secara terus–menerus.

Tegangan antara pendekatan paradigmatik dengan pendekatan ideologis itu mewakili metode deduktif dengan induktif. Pendekatan paradigmatik bersifat deduktif, sementara pendekatan ideologis bersifat induktif. Dan ilmu pengetahuan yang telah berkembang selalu merupakan hasil dari perkawinan yang imbang antara dua pendekatan tadi.

Upaya–upaya untuk mendapatkan 'ruh' keilmuan pertanahan dan keagrariaan, yang paling tidak tercermin dalam *formal background* dan *material background* dalam setiap penelitian, harus dilakukan melalui kerja–kerja ilmiah. Ihalauw (2004) menyatakan bahwa pilihan–pilihan untuk menempuh cara kerja ilmiah mengakibatkan sejumlah konsekuensi yang meliputi: (a) landasan filsafati; (b) aras kiblat pikir ilmiah; (c) pendekatan ilmiah; (d) nilai–nilai ilmiah; dan (d) bahasa keilmuan.

Landasan filsafati sangat terkait dengan landasan dasar filsafat yang berupa landasan ontologi, epistemologi,dan aksiologi.Aras kiblat pikir ilmiah terdiri dari aras abstrak dan empirik. Aras abstrak yang sangat erat kaitannya dengan penalaran yang dipilahkan menjadi tiga–sub aras yaitu aras teoritis atau tinggi, tengahan, dan aras rendahan. Sedangkan aras empirik sangat erat kaitannya dengan pengamatan, fakta dan peristiwa.

Pendekatan ilmiah terbagi menjadi pendekatan induktif dan deduktif. Pendekatan induktif bergerak dari fakta, peristiwa atau pengamatan manusia (aras empirik) mengarah ke pembentukan dan modifikasi konsep, dalil atau menata dalil sehingga menjadi teori yang semuanya berada pada aras abstrak. Pendekatan deduktif bertitik tolak dari telaah teoritis, penalaran, perenungan dan pengalaman pada aras abstrak dengan sasaran mengukur konsep, menguji dalil atau model yang dilakukan pada aras empirik.

Untuk memahami ilmu pengetahuan secara mendasar diperlukan 4 pendekatan, yang meliputi (Suhartono, 2005):(a) hakekat sebuah ilmu, yang berupa pengetahuan substansial mengenai ilmu pengetahuan; (b) pengetahuan kausal ilmu pengetahuan, yang merupakan jawaban–jawaban terhadap sebab musabab ilmu pengetahuan itu ada; (c) pengetahuan metodis ilmu pengetahuan, yang merupakan pengetahuan untuk mengetahui metode atau cara–cara untuk mengetahui obyek; dan (d) pengetahuan normatif ilmu pengetahuan, yang mengemukakan manfaat ilmu pengetahuan bagi hidup dan kehidupan manusia.

Empat pendekatan tersebut, lazim disebut dengan filsafat ilmu pengetahuan yang objek materinya adalah ilmu pengetahuan yang mencakup aras epistemologi, ontologi, aksiologi dan metodologi. Epistemologi dimaknai sebagai pengetahuan mengenai pengetahuan, yang sering disebut juga dengan teori pengetahuan atau theory of knowledge (Suhartono, 2005:157). Persoalan pokok epistemologi adalah persoalan apa yang dapat diketahui dan bagaimana cara mengetahuinya, "what we can we know, and how do we know it" (Lacey, 1976 dalam Suhartono, 2005:157).

Ontologi adalah bagian dari filsafat yang membahas tentang hakikat jenis ilmu pengetahuan (Suhartono, 2005:150). Dengan demikian pembahasan ilmu pengetahuan mengenai objek apa yang dikaji adalah pembahasan ilmu pengetahuan secara ontologis.

Aksiologi berkaitan erat dengan nilai sebuah pengetahuan yang diorientasikan pada pemenuhan kebutuhan manusia. Artinya seberapa besar nilai sebuah ilmu dalam memberikan manfaat bagi kehidupan manusia. Menurut Semangun (1992:11) aksiologi membahas apakah manfaat ilmu bagi manusia. Aksiologi ini mempunyai hubungan yang erat dengan nilai dan etika (moral). Berkaitan dengan etika, Suhartono (2005:165) menyebutkan bahwa etika diartikan dengan filsafat moral atau 'filsafat tingkah laku'. Secara filosofis, etika disini terbagi menjadi etika normatif dan mata etika. Etika normatif mempersoalkan pengukuran perbuatan baik dan benar berdasarkan norma–norma konvensional sebagai petunjuk atau penuntun perilaku. Sedangkan mata etika cenderung bersifat filosofis, pengukuran baik dan benar berdasarkan pada analisis kritis logis (Suhartono, 2005:165). Dengan demikian, aksiologi membahas tentang nilai dan manfaat ilmu yang sangat erat kaitannya dengan persoalan etika, moral dan perilaku manusia.

Metodologi adalah ilmu yang berhubungan erat dengan perkembangan ilmu pengetahuan, yang dapat dijabarkan ke dalam berbagai metode. Atau dengan kata lain sebuah sistem penalaran yang menggunakan metode tertentu, dapat berupa penalaran induktif ataupun deduktif untuk dapat menghasilkan ilmu pengetahuan. Metodologi bersangkutan dengan jenis, sifat dan bentuk umum mengenai cara–cara, aturan–aturan dan patokan–patokan prosedur jalannya penelitian yang menggambarkan bagaimana ilmu pengetahuan diperoleh melalui sebuah metode. Sedangkan metode adalah cara kerja yang teratur dan sitematis untuk mendapatkan sebuah pengetahuan.

B. Ilmu Pertanahan dan Keagrariaan

Berkenaan dengan isu dan objek kajian pertanahan dan keagrariaan, teori 'the production of spaces' (Lefebvre, 1991) dapat dikedepankan sebagai objek material. Menurut Lefebvre, ruang (*space*) tidak hanya dipahami sebagai ruang fisik (*physical spaces*) belaka, tetapi juga ruang mental (*mental spaces*) dan ruang sosial (*social spaces*). Ketiga ruang ini ternyata sangat relevan dengan objek materi kajian pertanahan dan keagrariaan. Ruang fisik dimaknai sebagai makna keruangan atas tanah (*land*), ruang mental berhubungan dengan mindset dan hal–hal yang bersifat spiritual dan kultural dalam memandang tanah dan ruang sosial berkenaan dengan persoalan tenuarial, administrasi, penggunaan dan pemanfaatan serta penyelesaian konflik dan sengketa pertanahan dan keagrariaan.

Dalam konteks kekinian, telah berkembang kajian tentang *land management* dan *land administration* yang merupakan impelemntasi dari kebijakan negara terhadap tanah *(land policy)*. Dalam hal ini, Chinnapan menempatkan land management dan land administration pada terminologi yang sejajar[1], yang unsur–unsurnya sebagaimana dikemukakan oleh Enemark, yakni: (1) *land tenure*; (2) *land use*; (3) *land value*; dan (4) *land development*.

Permasalahan pokok yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah belum terformulasikannya rumpun keilmuan pertanahan dan keagrariaan secara jelas dan tegas, sehingga hasil studi dan kajian yang dilakukan masih sangat kental dengan perspektif keilmuan yang ada pada masing–masing

[1]Chinnapan, 2011. Land Tenure in Disaster Risk Management: Case of Flooding in Nepal, Enschede, The Netherlands.

peneliti. Permasalahan berikutnya adalah studi multidisiplin sebagaimana kekhasan sekaligus kebutuhan dalam studi pertanahan dan keagrariaan belum menjadi mainstream dalam konstelasi pengembangan keilmuan di Indonesia.

Penelitian ini memfokuskan pada kajian ilmu pertanahan dan keagrariaan pada aras ontologis, epistemologis, aksiologis hingga metodologis. Dengan demikian, keilmuan pertanahan dan keagrariaan secara utuh dapat terformulasi dan eksis sebagai studi multidisiplin yang hakekat keilmuannya berdasarkan isu dan objek pertanahan dan keagrariaan, mempunyai kemanfaatan dalam menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan dan keagrariaan, serta secara metodologis mempunyai pendekatan dan metode yang spesifik.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian eksploratif terhadap sejarah dan perkembangan keilmuan pertanahan dan keagrariaan, sehingga serangkaian metode dikombinasikan untuk dapat menjawab permasalahan penelitian. Penggunaan beberapa metode ini diharapkan dapat saling melengkapi, memperdalam dan mempertajam hasil kajian.

Metode *historical research* digunakan untuk mendapatkan sejarah perkembangan ilmu pertanahan dan keagrariaan beserta hubungannya dengan bidang keilmuan yang lain. Metode ini dilakukan secara *desk study* dengan mengkaji berbagai dokumen, buku–buku dan hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan kajian ilmu pengetahuan.

Diskusi terfokus dengan akademikus yang memahami filosofi ilmu pengetahuan kebumian, hukum dan sosial diharapkan menjadi media yang cocok untuk menempatkan studi pertanahan dan keagrariaan sebagai studi multidisiplin.

Perkembangan Ilmu dan Pendidikan Tinggi Agraria di Indonesia

A. Wajah Ilmu Sosial dan Studi Agraria di Indonesia

Sebelum masuk kepada kajian mengenai bagaimana *state of the art* studi agraria di Indonesia, ada baiknya jika kita terlebih dahulu meninjau bagaimana dinamika pemikiran ilmu sosial di Indonesia. Studi agraria merupakan bagian dari keluarga besar ilmu sosial Indonesia, sehingga sedikit atau banyak apa yang terjadi dan menjadi dinamika ilmu sosial secara umum juga berpengaruh terhadap apa dan bagaimana studi agraria di Indonesia.

Dinamika ilmu sosial di Indonesia tumbuh dan berkembang sangat terikat pada konteks global Perang Dingin, yang terjadi setelah Perang Dunia II berakhir. Sebagai salah satu negara yang merdeka pasca–Perang Dunia II, Indonesia tidak terlepas dari konteks tersebut, dimana dunia seolah terbelah dalam dua blok, yaitu blok kaptalis dengan blok komunis. Melalui berbagai skema pelatihan, pemberian beasiswa, serta bantuan luar negeri, terutama dari Amerika Serikat dan Uni Soviet, ketegangan dua blok yang saling bersaing itupun hadir secara konkret di Indonesia. Persaingan antara aliran ilmu–ilmu sosial juga merupakan kepanjangan tangan dari persaingan politik dan ideologis tadi. Dan kemunculan kembali isu reforma agraria juga tidak terlepas dari konteks Perang Dingin tersebut.

Dalam sebuah bab yang disumbangkan untuk buku *Social Science and Power in Indonesia* (2005), Ariel Heryanto menggambarkan adanya tiga ideologi besar yang menjadi spirit ilmu sosial di Indonesia, yaitu *Marxisme*, *Islamisme*, dan *Developementalisme*.[2] Ketiganya memiliki intensi yang berlainan. Kelompok Marxis, misalnya, memiliki intensi terhadap perombakan mendasar pada tata ekonomi negara sebagai bagian revolusi internasional. Sementara itu, kelompok Islamis memiliki intensi agar pemisahan kehidupan bernegara dengan prinsip–prinsip keagamaan, dalam hal ini Islam, tidaklah terlalu lebar. Harus ada jabat tangan erat antara penyelenggaraan kehidupan bernegara dengan prinsip–prinsip ajaran keagamaan. Adapun kelompok Developmentalis, kelompok ini merupakan pendukung gagasan modernitas sekuler, liberal, dan universal, sebagaimana diwariskan kaum cendekiawan modern Kolonial di masa Politik Etis (*Etische Politiek*).

Tiga spirit tadi sangat mempengaruhi bagaimana wajah ilmu sosial di Indonesia, dimana dalam pergulatannya belakangan, tiga spirit itu kemudian terlembagakan ke dalam tiga aliran besar, yaitu *neoliberalisme*, *populisme*, dan *ekonomi–politik strukturalis*.

Di lapangan studi pedesaan, Ben White (2005) menulis bahwa di masa kolonial pemikiran sosial ekonomi pedesaan, khusunya studi mengenai isu–isu agraria, menunjukan adanya dua aliran pemikiran utama, yaitu *aliran empiris* yang sangat menekankankan orientasi lapangan, dengan *aliran yang lebih bersifat teoritis*, yang tertarik untuk memperdebatkan sifat dasar masyarakat dan ekonomi agraria Indonesia.[3]

Dalam catatan Ben White, kaum intelektual Indonesia di masa kolonial pada umumnya tidak terlalu tertarik dengan kemiskinan pedesaan dan persoalan–persoalan agraria. Itu bisa dilacak dari miskinnya karya–karya yang membahas soal pedesaan dan agraria dari kalangan terdidik masa itu. Meskipun demikian, Ben White memberikan perkecualian pada Iwa Kusumasumantri dan Soekarno. Melalui buku kecilnya, *The Peasants' Movement in Indonesia* (1927), yang ditulis di Moskow, Iwa Kusumasumantri menyoroti kondisi sosial ekonomi kaum tani dan buruh

[2]Ariel Heryanto, "*Ideological Baggage and Orientations of the Social Sciences in Indonesia*", dalam Vedi R. Hadiz & Daniel Dhakidae (Editors), *Social Science and Power in Indonesia* (Jakarta-Singapore: Equinox-ISEAS, 2005), hal. 71.

[3]Ben White, "*Between Apologia and Critical Discourse: Agrarian Transitions and Scholarly Engagement in Indonesia*", dalam Hadiz & Dhakidae (Editors), *ibid.*, hal. 107.

perkebunan di Indonesia. Mereka harus memikul beban berat pajak dan upeti, atau terlibat konflik agraria dengan raksasa agrobisnis Eropa. Sedangkan Soekarno, melalui konsep *Marhaen*–nya, melihat kemiskinan kaum tani yang memiliki lahan sempit menjadi referensinya tentang sebuah jenis kemiskinan desa dan kondisi agraria yang timpang. Konsep Marhaen Soekarno adalah bentuk adopsi sekaligus kritik terhadap Marxisme. Disebut mengadopsi Marxisme karena konsep Marhaen sebenarnya adalah bentuk analisis kelas. Disebut kritik terhadap Marxisme, karena Marhaenisme mengemukakan analisis bahwa kelas–kelas sosial yang terbentuk dalam masyarakat agraris seperti di Indonesia tidaklah sama dan sebangun dengan kelas–kelas yang terbentuk dalam masyarakat industrial di Eropa.

Dalam kaitannnya dengan pengembangan studi pedesaan dan agraria, Universitas Gadjah Mada (UGM) tentu saja merupakan contoh klasik. UGM memiliki jejak keterlibatan yang panjang dalam perumusan hukum agraria nasional sejak tahun–tahun 1947 hingga kepada riset–riset agraria yang lebih kemudian. Pada tahun 1951 UGM membentuk apa yang disebut sebagai *Panitya Sosial Research*. Badan ini sebenarnya dibentuk sebagai dalam rangka kerjasama penelitian dengan MIT. Sayangnya, kerjasama itu tak berjalan mulus. Meskipun demikian, lembaga ini, Panitya Social Research, tetap mengerjakan beberapa riset di bawah pimpinan M.A. Jaspan, seorang antropolog. Dalam perjalanannya, panitia ini kemudian bertransformasi menjadi Lembaga Sosiografi dan Hukum Adat. Tak kurang dari 30 hasil riset, diantaranya studi pedesaan di Jawa, dipublikasikan oleh lembaga ini.

Pelembagaan lebih jauh dari studi agraria di UGM berlangsung pada awal 1970–an, ketika didirikan Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan (P3PK) pada 1973 yang dipimpin oleh Sartono Kartodirdjo. Di lembaga inilah studi pedesaan dan agraria di UGM dilangsungkan. Lembaga ini mencapai puncak kemasyhurannya ketika dipimpin oleh Mubyarto, seorang guru besar ilmu ekonomi. Berbeda dengan kebanyakan ekonom lainnya, Mubyarto banyak menggunakan pendekatan ilmu sosial lintas disiplin untuk menjelaskan realitas ekonomi agraris di Indonesia. Pendekatan itu dianggapnya lebih sesuai dengan realita Indonesia.

Selain P3PK, artefak studi agraria lainnya di UGM terdapat di Fakultas Ekonomi (dahulu Fakultas Hukum Ekonomi dan Sosial Politik, HESP). Jika Fakultas Ekonomi UI pada mulanya membuka tiga jurusan, yaitu Ekonomi Umum, Ekonomi Perusahaan, dan Akuntansi. Maka di

UGM, jurusan yang pertama kali dibuka ada empat, yaitu Jurusan Ekonomi Agraria, Kenegaraan, Ekonomi Sosiologi, dan Ekonomi Perusahaan.

Cukup menarik untuk mencatat bahwa UGM membuka Jurusan Ekonomi Agraria. Sejauh yang bisa ditelusuri, latar belakang pendirian jurusan tersebut berangkat dari sudut pandang bahwa sebagai negara agraris, maka persoalan terbesar ekonomi Indonesia adalah soal agraria. Itu sebabnya di kalangan para pendiri UGM, jurusan ekonomi yang mereka buka di antaranya adalah jurusan ekonomi agraria.

Jika UGM memiliki P3PK, maka Institut Pertanian Bogor (IPB) pada 1972 telah mendirikan Lembaga Penelitian Sosiologi Pedesaan, yang dipimpin oleh Sajogyo. Dengan demikian, lembaga yang dipimpin oleh Bapak Sosiologi Pedesaan Indonesia itu hadir lebih dulu dari P3PK di UGM. Dalam perjalanannya, lembaga itu telah menjadi salah satu pusat pengembangan kajian agraria yang terkemuka di Indonesia.

Dalam konteks kekinian, selama ini tampak sekali bahwa kajian pertanahan dan keagrariaan di Indonesia, utamanya di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), merupakan kajian ilmu yang bersifat fragmentaris dan cenderung mengkaji bidang–bidang tertentu. Sekurang–kurangnya terdapat tiga kajian atau ilmu yang secara simultan mewarnai kajian pertanahan dan keagrariaan, yakni rumpun ilmu kebumian, ilmu hukum serta ilmu sosial. Ketiga rumpun keilmuan tersebut, baik secara simultan maupun sendiri sendiri, dalam hal pendekatan dan metodologinya selalu digunakan dalam penelitian pertanahan dan keagrariaan. Namun demikian pemanfaatan beragam rumpun ilmu dalam satu kajian yang dilakukan di STPN belum mampu menunjukkan kekhasan atau karakteristik keilmuan di bidang pertanahan dan keagrarian, baik dalam hal pendekatan maupun metodologi

Kajian dan penelitian pertanahan yang dilakukan oleh STPN dikategorikan berada di dalam lokus kajian *Policy and Political Science* dengan konsentrasi pada *Land and Agrarian Studies.* Pengakategorisasian oleh Komisi Nasional Akreditasi Pranata Penelitian dan Pengembangan (KNAPP) Kementerian Riset dan Teknologi, dilakukan setelah visitasi akreditasi pada lembaga penelitian STPN. Pengkategorsasian inipun tidak serta merta memberikan dampak pada terkonstruksinya ilmu dan kajian pertanahan.

Dalam konstelasi rumpun keilmuan di Indonesia, ilmu agraria dan pertanahan belum mendapatkan posisi yang jelas. Dalam daftar nama rumpun ilmu, sub rumpun ilmu dan bidang ilmu dalam rumpun yang diterbitkan oleh Dirjend DIKTI, Kementerian Pendidikan Nasional Tahun 2012, terdapat 12 rumpun keilmuan (Tabel 1) yang di dalamnya belum mengakomodasi ilmu agraria dan pertanahan baik sebagai sub rumpun maupun bidang ilmu.

Tabel 1. Rumpun Keilmuan Di Indonesia Menurut DIKTI

No.	Rumpun Ilmu	Jumlah Sub Rumpun Ilmu
1	Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam (MIPA)	3 (IPA, Matematika, Kebumian & Angkasa)
2	Tanaman	4 (Pertanian & Perkebunan, Teknologi dalam Ilmu Tanaman, Sosiologi Pertanian, Kehutanan)
3	Hewani	3 (Perikanan, Peternakan, Kedokteran Hewan)
4	Kedokteran	4 (Kedokteran Spesialis, Kedokteran Akademik, Kedokteran Gigi dan Mulut, Kedokteran Gigi Akademik)
5	Kesehatan	4 (Kesehatan Umum, Keperawatan & Kebidanan, Psikologi, Farmasi)
6	Teknik	5 (Teknik Sipil & Perencanaan Tata Ruang, Keteknikan Industri, Teknik Elektro dan Informatika, Teknologi Kebumian, Ilmu Perkapalan)
7	Bahasa	3 (Sastra Indonesia & Daerah, Ilmu Bahasa, Bahasa Asing)
8	Ekonomi	2 (Ekonomi, Manajemen)
9	Sosial Humaniora	2 (Politik, Sosial)
10	Agama dan Filsafat	2 (Ilmu Agama, Filsafat)
11	Seni, Desain dan Media	5 (Seni Pertunjukan, Kesenian, Seni Kriya, Media, Desain)
12	Pendidikan	7 (Ilmu Sosial, Bahasa & Sastra, Olah Raga & Kesehatan, MIPA, Teknologi & Kejuruan, Ilmu Pendidikan, Pendidikan Kesenian)

Pengembangan keilmuan pertanahan di STPN, juga sangat terpengaruh oleh proses pendidikan dan pembelajaran kepada mahasiswa. Kepentingan kajian keilmuan yang menopang tugas pokok dan fungsi BPN sebagai lembaga induk STPN, menjadikan pengembangan keilmuan di STPN menjadi tidak leluasa. Di satu sisi STPN harus merancangbangun rumpun ilmu pertanahan, tetapi disisi lain, STPN harus mengajarkan ilmu dan pengetahuan praktis yang dibutuhkan oleh BPN.

Permasalahan lain terkait dengan pengembangan keilmuan pertanahan dan keagrariaan adalah masih kentalnya pengakuan terhadap linearitas keilmuan oleh birokrasi pendidikan di Indonesia, sehingga studi multidisiplin masih belum mendapatkan tempat yang layak dalam konstelasi perkembangan ilmu pengetahuan di Indonesia (Irianto, 2014). Padahal karakteristik keilmuan pertanahan dan keagrariaan adalah multidisiplin.

B. Perkembangan Studi Agraria di Indonesia

Lima misi utama yang mengiringi kelahiran UUPA yang meliputi: (1) perombakan hukum agraria; (2) pelaksanaan land reform; (3) penataan penggunaan tanah; (4) likuidasi hak–hak asing dalam bidang agraria; dan (5) penghapusan sisa–sisa feudal dalam bidang agraria. Pencapaian misi utama UUPA mensyaratkan berjalannya studi–studi agraria dan tersediaan berbagai *resources* yang memadai, utamanya adalah sumberdaya manusia yang ahli dan profesional di bidang keagrariaan.

Namun demikian, realitas menunjukkan hal yang kontradiktif dengan semangat dan misi kelahiran UUPA. Kajian agraria selama ini, khususnya pasca terbitnya UUPA belum mendapatkan perhatian yang memadai, meskipun persoalan agraria periode sebelumnya (pasca kemerdekaan) mendapatkan perhatian serius para pendiri bangsa. Perhatian ini dilakukan mengingat kemerdekaan adalah kesempatan baru untuk merestrukturisasi sistem penguasaan tanah dari sistem kolonial dan feodal menuju ke arah yang lebih berkeadilan. Hal ini dipandang sebagai upaya mengatasi persoalan kemiskinan serta perlakuan eksploitatif masyarakat petani dan problem pemenuhan kebutuhan pangan dapat diselesaikan[4]. Bentuk perhatian sekaligus kesadaran pentingnya penyelesaian persoalan agraria pasca kemerdekaan ditunjukkan oleh tumbuh suburnya kajian agraria

[4]Ahmad Nashih Luthfi, 2011: 3, 'Melacak Sejarah Pemikiran Agraria: Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor'. STPN Press, Yogyakarta

seiring dengan semangat dekolonisasi sistem penguasaan sumberdaya agraria di Indonesia[5].

1. Kajian Keagrariaan Pasca Kemerdekaan

Meskipun belum secara khusus menunjukkan atau berlebel studi agraria, berbagai kajian dalam ranah agraria telah dilakukan oleh berbagai pihak pasca kemerdekaan. Berbagai kajian pada ranah agraria, baik untuk kepentingan akademik konvensional, berorientasi pada kebijakan maupun kajian yang bertujuan untuk pemberdayaan masyarakat[6]telah banyak dilakukan. Penelitian akademik konvensional mempunyai sifat dan tujuan untuk akumulasi pengetahuan bagi pengembangan ilmu keagrariaan. Penelitian berorientasi kebijakan *(policy oriented research)* bertujuan untuk mempersiapkan, memberi masukan ataupun mendukung suatu kebijakan pemerintah serta memantau dan mengevaluasi pelaksanaan suatu kebijaksanaan pemerintah. Sedangkan penelitian partisipatoris lebih pada upaya–upaya pemberdayaan masyarakat.

Ketiga jenis penelitian di atas, menurut Wiradi pada dasarnya terdapat 3 (tiga) kriteria penciri, yakni: (1) pilihan tema; (2) pilihan metodologi; dan (3) pilihan bentuk publikasi. Ketiga penciri tersebut sangat tergantung pada peneliti dan pihak–pihak yang berkepentingan terhadap penelitian keagrariaan, dalam hal ini termasuk penyandang dananya. Tipe penelitian akademik peneliti mempunyai otoritas tertinggi dalam pengambilan keputusan, baik dalam hal tema penelitian, kerangka metodologis maupun pada bentuk publikasi yang akan dilakukan. Otoritas ini tidak dapat dilakukan sedemikian bebas, apabila penelitian yang dilakukan ada pada tipe kebijakan.

Pada masa kemerdekaan dan sesudahnya, kita tahu, rumusan fundamental para pendiri bangsa ini akan konsep dan kajian agraria sebagai jangkar nasionalisme maupun patriotisme harus mengalamasi benturan sejarahnya dalam arus dinamika, gejolak, dan jatuh–bangun bangsa ini. Jauh hari sebelum disyahkannya UU no. 5 UUPA 1960, dengan kesadaran penuh para pendiri bangsa ini akan perombakan total penguasaan sumber–

[5]Ibid, hal 103

[6]Tiga tipe penelitian pada ranah agraria dikemukakan oleh Gunawan Wiradi, 2009, *Seluk Beluk Masalah Agraria: Reforma Agraria dan Penelitian Agraria* (Yogyakarta: STPN Press & Sains), hal 195.

sumber daya Agraria warisan Belanda maupun sistem feodal lama, para pendiri bangsa ini telah melakukan langkah maupun kebijakan awal bagi tercipatnya tata sosial–berkeadilan maupun terciptanya Hukum Agraria Nasional.

Langkah tersebut diantarnya penghapusan hak istimewa desa perdikan di Banyumas 1946, penghapusan "hak–hak konversi" tanah dalam wilayah pemerintahan otonom di Yogyakarta dan Surakarta 1950, dan menasionalisasi atau melikuidasi status "tanah–tanah partikelir" perkebunan (tahun 1958) yang dimiliki oleh pribadi–pribadi dari Inggris, Belanda, Arab, China setelah dijual oleh pemerintah Belanda pada masa krisis finansial abad 19 (Fauzi, 2012: 21–24). Langkah ini dilakukan sebagai upaya restrukturasi penguasaan sumber–sumber daya Agraria, serta pengguliran ide baik di level pemerintahan maupun rakyat secara keseluruhan untuk tercapainya payung hukum agraria nasional yang bervisi pada cita–cita kemakmuran dan kesejahteraan bagi bangsa Indonesia yang sumber daya Agraria–nya telah lama dirampas oleh korporat asing, penjajah, maupun kaum feodal.

Seperti terumuskan secara baik oleh UUD 1945—dimana "tanah, air, kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebaiknya untuk kemakmuran rakyat"—para pendiri bangsa ini sangat sadar Agraria tidak hanya menyangkut "tanah pertanian" semata, melainkan menyangkut tanah, air, dan udara atau baik di atas, di dalam, maupun di atas tanah dan air tersebut seperti terumuskan secara rinci dalam no.5 UUPA 1960.

Dari sejak dibentuknya "panitia Agraria Yogya" tahun 1948, penyusunan rancangan undang–undang (RUU) Agraria 1950, dan disetujuinya Undang–undang no. 5 tahun 1960 tentang peraturan Dasar Pokok–pokok Agraria dikenal dengan Undang Undang Pembaharuan Agraria (UUPA) 1960 oleh DPR–Gotong Royong pada tanggal 26 September 1960, disusul peraturan pemerintah pengganti Undang–undang no. 25 tahun 1960 (dikenal dengan undang–undang *landreform*), hingga pembentukan panitia landreform, pengadilan landreform, dan pendanaan landreform setahun setelahnya (Luthfi, 2011: 106–107)—mengingatkan kita bahwa para pendiri bangsa ini telah jauh–jauh hari mempersiapkan perombakan hukum agraria nasional menuju tata–hukum agraria yang berpihak pada bangsa Indonesia, terutama masyarakat yang paling tidak

diuntungkan dalam proses pengelolaan sumberdaya Agraria pada masa Belanda.

Namun rumusan Agraria seperti tercermin dalam UUPA 1960 mengimplikasikan problem laten di dalamnya. Pada 17 Desember 1949 misalnya, saat pengakuan kedaulatan Republik Indonesia Serikat oleh Pemerintah Belanda pada perjanjian Konfrensi Meja Bundar (KMB), Indonesia kecolongan. Selain mengakui kedaulatan RIS secara resmi sebagai negara, Belanda ternyata mensyaratkan dijaminnya hak–hak pemeliharaan kepentingan–kepentingan ekonomi Belanda di Indonesia, yakni pengembalian aset–aset Belanda, termasuk sektor perkebunan. Pada perkembangannya, meski pada akhirnya perkebunan belanda di nasionalisasi dikemuan hari, hal ini menghambat aspirasi masyarakat untuk menghapus sistem perkebunan agraria kolonial ke arah yang lebih baik (Fauzi, 2012: 25–32).

Selain itu, UU kehutanan 1874 yang dikeluarkan Belanda dengan prinsip *domeinverklaring*–nya—yang sedari awal memisahkan wilayah hutan dan Agraria secara umum—ternyata di masa kemerdekaan telah mencipatakan kerumitan pengolaan sumber daya agraria dan menjadikannya lepas dari pengaturan Agraria seperti tercantum dalam rumusan Hukum Agraria Nasional /UUPA 1960 (Fauzi, 2012: 33–46). Prinsip *domeinverklaring* warisan belanda dalam mengatur Hutan masih sulit untuk dibongkar dan dirombak, dan bahkan dilestarikan, bukan atas nama kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat secara umum, melainkan digunakan negara untuk kepentingan konsensi investasi modal kapitalistik kelas pengusaha kaya di masa kemudian.

Sejak peristiwa politik 30 September 1965 melanda bangsa Indonesia, perjuangan tata– pengelolaan dan perubahan mendasar sumber daya agraria mengalami awal titik baliknya. Di tahun–tahun sekitar itu kekuasan prisiden Soekarno, sebagai seorang pemimpin garda depan perjuangan tata keadilan Agraria nasional, akhirnya berakhir dan diganti oleh Soeharto. Di bawah pemerintahan Orde Baru ini usaha maupun perjuangan perombakan struktur agraria (yang dikenal dengan *Land reform*) menjadi terabaikan dan sedikit–demi sedikit disisihkan—untuk tak mengatakan ditinggalkan.

2. Kajian Keagrariaan Era Orde Baru

Kondisi yang lebih memprihatinkan terjadi pada era orde baru. Pada era rejim otoriter orde baru ini dapat dikatakan bahwa kajian dan studi keagrarian absen dari blantika ilmiah dan akademik nasional, sekalipun di perguruan–perguruan tinggi ternama. Hal ini sebagaimana dinyatakan Wiradi dan White (1984): "*one result of this hiatus is the serious lack of local and comparative research materials both on land tenure problems and on the theory and practice of land reform and agrarian reform. Furthermore, formal training in the theory and practice of landreform and agrarian reform is now virtually absent from curricula of most departments concerned with agricultural and rural development problems in Indonesian universities*"[7].

Statemen di atas menunjukkan bahwa selama lebih dari tiga dekade, riset, kajian dan pembelajaran tentang keagrariaan menjadi hal yang sulit ditemukan. Kondisi ini tidak terlepas dari konstelasi dan kondisi politik nasional yang mengedepankan pertumbuhan sebagai strategi pembangunan.

Sebagai antitesis perjuangan populisme Soekarno, Soeharto menetapkan ideologi baru bernama "pembangunanisme". Atas nama itu, Orde Baru mengeluarkan instrumen hukum, yakni UU tentang Ketentuan Pokok Kehutanan UU No.5/1967, UU tentang Pokok Pertambangan (UU No. 11/1967) dan UU Penanaman Modal Asing (UU No.2/1967). Melalui seperangkat perundangan tersebut Orde Baru memberi legitimasi secara bebas dimulainya akumulasi modal berdasarkan sumber daya Agraria (kehutanan, pertambangan, tanah, dll). Dengan jalan ini pemerintah telah menyambut kepada modal asing untuk ikut serta dan berafiliasi dalam eksploitasi sumber daya agraria (Setiawan: 1997; 203).

Selain itu, Orde baru juga mulai mempreteli dan mengamputasi lembaga maupun pranata penyokong bagi penerapan Land Reform nasional dari mulai panitian *land reform*, pengadilan *land reform*, panitia pengukuran desa lengkap, dll yakni dengan cara memperlakukan dan memasukkan kebijakan redristribusi tanah (*land reform*) sebagai suatu masalah rutin dalam kendali birokrasi (baca: birokratisasi)—melalui keputusan Presiden no.55/1980 (Wiradi, 2009: 88).

Seturut dengan program Revolusi Hijau yang dijalankan pemerintah (tahun 1974–1983)—yakni sebuah program untuk memodernisasi alat–alat/

[7]Sebagaimana tertulis pada buku 'Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi' yang disunting oleh Moh. Shohibuddin, Sains, Bogor, 2009.

teknologi modern yang pada akhirnya menyisihkan program redristribusi tanah (*land reform*) sebagai jalan perubahan mendasar untuk menciptakan kemakmuran dan keadilan khususnya bagi petani—Pemerintah Orde Baru bahkan mulai mengubah status, tugas, dan fungsi Direktorat Kementrian Agraria dan menurunkan dan mengamputasi perannya menjadi sebuah badan yang hanya menangani sektor pertanahan nasional. Badan tersebut bernama Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Berdasar Keputusan presiden no.26/1988 badan ini diciptakan untuk menyediakan pelayanan dalam bidang penggunaan tanah terkait dengan perencanaan ruang, mengatur survey, pemetaan, pendaftaran, pemberian hak tanah, serta pengembangan hukum regulasi tanah. Sungguh, dalam upaya mendorong pembangunan dengan tajuk "tanah untuk pembangunan", BPN lahir dan dilahirkan dalam konteks tersebut. Badan ini merupakan upaya Orde baru untuk meretas jalan mulus bagi kebijakan tanah untuk pembangunan yang terkait dengan "ijin lokasi". Dengan konsep ijin lokasi yang dikeluarkan BPN, pelayanan terhadap investor untuk mendapatkan tanah dipermudah, meski tanah–tanah tersebut dimiliki oleh penduduk lokal (Fauzi, 2012: 68–70). Dengan konsep "catur tertib pertanahan", BPN benar–benar telah menjadi badan yang ampuh dalam menyokong kebijakan "tanah untuk pembangunan" orde baru tersebut.

Kebijakan–kebijakan yang ditelorkan Orde Baru benar–benar telah menjadikan program *land reform* dan pelaksaan Hukum Agraria Nasional benar–benar harus masuk "peti es". Dengan program penanaman modal asing/dalam (1967&1968), revolusi hijau 1974–1983), birokratisasi kelembagaan agaria (1980), serta deregulasi PP 20/1994 dengan orientasi ekspor (Kasim & Suhendar, 1997: 99–110), benar–benar telah menjadikan sumber daya agraria di masa ini sebagai "komoditas" yang menjajikan untuk menopang kebijakan pembangunan pemerintah, serta memuluskan Indonesia berintegrasi dengan sistem kapitalisme dan liberalisme secara keseluruhan. Pada titik ini, perkembangan kapitalisme Indonesia yang didengunkan dan dijalankan oleh Orde Baru telah menciptakan akumulasi dan liberalisasi (dari) sumber daya agraria, dan oleh karena itu sangat menyimpang dari kehendak awal para pendiri bangsa ini.

Tekad awal para pendiri bangsa ihwal *land reform* atau *reforma agraria* secara umum sebagai upaya yang dilakukan—oleh pemerintah dan masyarakat—dalam merombak, menata kembali bentuk–bentuk

penguasaan dan pemanfaatan sumber daya agraria dan hubungan sosial agraria bagi sebesar–besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat akhirnya harus menabarak dinding keras sejarahnya. Keinginan untuk mencipatakan tata "sosialisme Indonesia" seperti digelorakan oleh Soekarno justru tersuruk dalam lobang perangkap kapitalisme–idustrial yang melanda bangsa Indonesia. Dampak dari kapitalisme sumber daya agraria ini tidak hanya berimplikasi pada tata hukum–kelembagaan maupun politik pengelolaan sumber daya agraria secara umum, melainkan juga ikut mempersempit, mengerdilkan, dan memadulkan kajian keilmuan agraria yang berlangsung di bumi Indonesia.

C. Perkembangan Pendidikan Tinggi Agraria

Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) yang saat ini merupakan satu–satunya pendidikan tinggi kedinasan pertanahan di bawah Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI) ini adalah buah perkembangan dari Akademi Agraria (AA) yang lahir pada tahun 1963. Kelahiran Akademi Agraria pada tahun 1963 tersebut tidak dapat dipisahkan dengan lahirnya Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok–Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang–Undang Pokok Agraria (UUPA).

Sejarah perkembangan STPN layak dikedepankan dalam pengembangan pendidikan keagrariaan dan kelembagaan agraria di Indonesia– secara khusus di Yogyakarta– mengingat pada lembaga inilah penyelenggaraan pendidikan secara terpadu yang meliputi aspek pendidikan dan pengajaran, penelitian, serta pemberdayaan masyarakat di bidang agraria/pertanahan selama lebih dari lima dekade.

Misi utama yang mengiringi kelahiran UUPA dan kesadaran tentang perlunya ketersediaan sumberdaya manusia yang ahli di bidang keagrariaan mendorong kelahiran lembaga pendidikan tinggi di bidang keagrariaan. Secara ringkas, perkembangan pendidikan tinggi keagrariaan di Indonesia diawali dengan berdirinya Akademi Agraria di Yogyakarta dan Akademi Agraria di Semarang, yang keduanya kemudian dilebur menjadi Akademi Agraria Departemen Dalam Negeri (AADDN), kemudian berubah lagi menjadi Akademi Pertanahan Nasional (APN) dan terakhir menjadi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) sampai saat ini.

1. Akademi Agraria Yogyakarta (AAY)

Semangat melahirkan tenaga ahli di bidang keagrariaan serta semangat untuk mengembangkan bidang keilmuan keagrariaan yang mengiringi dan mengikuti kelahiran UUPA menumbuhkan gagasan untuk mewujudkan lembaga pendidikan tinggi yang mengkaji persoalan keagrariaan. Berkenaan dengan hal tersebut, Menteri Pertanian dan Agraria pada saat itu menerbitkan Surat Keputusan Nomor SK.36/KA/1963 pada tanggal 24 September 1963 tentang Pendirian Akademi Agraria yang berkedudukan di Yogyakarta. Untuk merealisasikan pendirian Akademi Agraria tersebut Menteri Pertanian dan Agraria melakukan kerjasama dengan Rektor Universitas Gadjah Mada yang tertuang dalam Piagam Kerjasama dan ditandatangani pada tanggal 10 Oktober 1963. Adapun jenjang studi yang ditetapkan adalah Jenjang S–0 (Sarjana Muda/BA) dengan Jurusan Agraria.

Berdirinya Akademi Agraria di Yogyakarta ini tidak terlepas dari sejarah kelahiran UUPA yang diawali dengan kajian keagrariaan oleh Seksi Agraria Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada awal berdirinya UGM, yang kemudian melahirkan Panitia Agraria Yogya pada tahun 1948. Meskipun pada akhirnya Panitia Agraria Yogya dibubarkan pada tahun 1951 seiring dengan pembentukan Panitia Agraria Jakarta, namun semangat para pakar agraria di Yogyakarta dalam berkontribusi dalam penyiapan undang–undang agraria tetap tinggi. Di samping beberapa hal di atas, ketersediaan tenaga pengajar yang menekuni bidang keagrariaan, juga turut menjadi pertimbangan dalam pendiriaan Akademi Agraria di Yogyakarta.

Demi kelancaran dalam proses pembelajaran dan pengelolaan pendidikan tinggi di bidang agraria tersebut, pada tanggal 5 Agustus 1966 Direktur Jenderal Agraria dan Transmigrasi menerbitkan Statuta Akademi Agraria Nomor BP/III/SK.56/1966. Dalam perkembangannya, untuk memenuhi kebutuhan pelayanan di bidang keagrariaan yang semakin bertambah pada tanggal 24 September 1971 dibentuklah Jurusan Tata Guna Tanah dengan Program S–0 (Sarjana Muda/B.Sc) dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 95a Tahun 1971.

2. Akademi Agraria Semarang (AAS)

Menyusul bedirinya Akademi Agraria Yogyakarta, didirikan pula Akademi Agraria Semarang Jurusan Pendaftaran Tanah dengan Program S–0 (Sarjana Muda/B.Sc.) pada tanggal 5 Mei 1964 melalui Surat Keputusan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 136 Kamp/1964. Pendirian Akademi Agraria Jurusan Pendaftaran Tanah ini dilatarbelakangi oleh semakin perlunya dilakukan berbagai percepatan dalam memberikan kepastian hak atas tanah bagi masyarakat melalui pendaftaran tanah. Dimana diketahui bahwa sumberdaya manusia yang menguasai pendaftaran tanah masih belum memadai. Operasionalisasi berbagai kegiatan Akademi Agraria ini diwadahi juga oleh Statuta Akademi Agraria Nomor BP/ III/SK.56/1966 yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi pada tanggal 5 Agustus 1966.

Perubahan konstelasi politik yang terjadi pada rentang waktu satu dekade sejak berdirinya Akademi Agraria, baik AAY maupun AAS, secara kelembagaan kedua Akademi Agraria juga mengalami perubahan. Pada awal berdirinya, kedua pendidikan tinggi tersebut berada di bawah Departemen Pertanian dan Agraria. Pergeseran rejim penguasa Orde Lama ke Orde Baru menjadikan pendidikan agraria tersebut ikut bergeser menjadi di bawah naungan Departemen Dalam Negeri. Hal ini terjadi karena pada tahun 1966, Departemen Pertanian dan Agraria dirubah menjadi Direktorat Jenderal dan bergabung dengan transmigrasi menjadi Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi yang berada di bawah naungan Departemen Dalam Negeri. Pergeseran ini membawa implikasi pada penyatuan Akademi Agraria Yogyakarta dan Akademi Agraria Semarang menjadi Akademi Agraria Departemen Dalam Negeri (AADDN).

3. Akademi Agraria Departemen Dalam Negeri (AADDN)

Penyatuan kedua Akademi Agraria yang telah ada menjadi Akademi Agraria Departemen Dalam Negeri dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 34 Tahun 1983, tanggal 16 Juni 1983 seolah menumbuhkan semangat baru dalam studi–studi agraria, dimana penyatuan itu berimplikasi pada pengaturan jurusan yang ada. Kemunculan Jurusan Pendaftaran Tanah dan Land Reform, seolah mengisyaratkan bahwa kebijakan dan pelayanan di bidang pertanahan tidak boleh menafikan land reform. Jurusan ataupun

program studi yang ada pada Akademi Agraria Yogyakarta dan Akademi Agraria Semarang masih bersifat teknis, yakni Jurusan Pendaftaran Tanah dan Jurusan Tata Guna Tanah. Kelahiran Jurusan–jurusan: (a) Tata Guna Tanah; (b) Pengurusan Hak Tanah; dan (c) Pendaftaran Tanah dan Land Reform pada Akademi Agraria Departemen Dalam Negeri menjadikan studi–studi agraria berpeluang berkembang menjadi semakin baik. Namun demikian, tampaknya pembukaan Jurusan Pendaftaran Tanah dan Land Reform tersebut belum memberikan dampak berkembangnya studi–studi land reform secara khusus. Bahkan perkembangan kemudian menunjukkan hal yang sebaliknya, ketika pada tahun 1987, tepatnya dengan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 85 Tahun 1987 semua jurusan yang ada pada Akademi Agraria Departemen Dalam Negeri dihapuskan, sehingga program pendidikannya tanpa jurusan.

Seiring dengan penghapusan jurusan pada AADDN tersebut kelembagaan keagrariaan–pun berubah. Pada tahun 1988 Direktorat Jenderal Agraria mengalami peningkatan status menjadi Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) setingkat menteri dengan sebutan Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Perubahan kelembagaan ini juga berpengaruh terhadap keberadaan AADDN, yang kemudian berubah menjadi Akademi Pertanahan Nasional (APN).

Pada titik inilah, baik kelembagaan dan terminologi agraria direduksi menjadi pertanahan, meskipun secara politis status kelembagaannya dinaikkan menjadi LPND setingkat menteri.

4. Akademi Pertanahan Nasional (APN)

Akademi Pertanahan Nasional (APN) yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 6 Tahun 1989 pada tanggal 1 April 1989 merupakan Unit Pelaksana Teknis (UPT) di lingkungan BPN. APN ini menyelenggarakan pendidikan Program D–III Pertanahan. Ditinjau dari aspek kemampuan teoritik dan profesional, lulusan APN mempunyai kualifikasi Asisten Ahli Pertanahan yang merupakan tenaga menengah di lingkungan BPN.

Dalam perkembangannya, APN ini hanya berjalan sampai 4 tahun. Berdasarkan evaluasi yang dilakukan dan dengan pertimbangan perkembangan permasalahan pertanahan yang semakin komplek, maka

kebutuhan SDM di bidang pertanahan tidak cukup dengan kualifikasi Asisten Ahli Pertanahan, tetapi mensyaratkan tenaga dengan kualifikasi Ahli Pertanahan. Dengan pertimbangan inilah maka Akademi Pertanahan Nasional diintegrasikan dan ditingkatkan menjadi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) melalui Keputusan Presiden Nomor 25 Tahun 1993 tentang Pendirian STPN pada tanggal 27 Pebruari 1993.

5. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)

Kelahiran STPN ini mengiringi munculnya kesadaran baru tentang pentingnya sumberdaya manusia yang memiliki kualifikasi ahli pertanahan, mengingat persoalan pertanahan semakin kompleks dan intensitasnya semakin tinggi seiring dengan semakin tingginya laju pembangunan di satu sisi dan semakin langkanya sumberdaya tanah di sisi yang lain. Kesadaran baru tersebut tercermin juga pada sasaran pembangunan nasional bidang pertanahan yang berkehendak mewujudkan Catur Tertib Pertanahan, yang meliputi: (a) tertib Hukum Pertanahan; (b) tertib Administrasi Pertanahan; (c) tertib Penguasaan dan Penggunaan Tanah; dan (d) tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup. Untuk mewujudkan Catur Tertib Pertanahan tersebut ditetapkan pula kebijaksanaan prioritas pembangunan pertanahan yang meliputi: (a) pemanfaatan tanah untuk sebesar–besar kesejahteraan rakyat; (b) pengembangan tata ruang dan tata guna tanah nasional; dan (c) penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, termasuk peralihan haknya.

Berdasarkan latar belakang pendirian STPN tersebut, tampak bahwa kesadaran tentang prinsip "tanah untuk kesejahteraan rakyat" mendapatkan momentum yang tepat. Lebih dari itu prioritas pembangunan pertanahan yang mengedepankan penataan kembali penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah menunjukkan bahwa kebijakan reforma agraria telah menemukan jalan kembali, setelah 'tersesat' lebih dari tiga dekade sejak kelahiran UUPA. Namun demikian, momentum tersebut belum dimanfaatkan secara baik oleh segenap *stake holder* di lingkungan Badan Pertanahan Nasional dan STPN.

Relasi Agraria-Pertanahan Dari Perspektif Ilmu Agraria

A. Problem Ontologis Studi Agraria di Indonesia

Seorang ilmuwan pernah berpendapat betapa tidak layaknya menyebut planet ini sebagai Bumi, bila jelas ia adalah samudera. Arthur C. Clarke, ilmuwan itu, tentunya tidak sedang bercanda dengan ungkapan itu. Hampir tiga perempat permukaan bumi ini adalah laut membiru, yang mengepung hijau daratan di tengahnya. Pun demikian halnya dengan Indonesia. Angka–angka statistik geografis begitu mendewakan laut. Tengoklah luas laut kita yang 7,9 juta km^2, atau sekira 70% dari luas Indonesia. Gugus–gugus pulau sejumlah 17.508 yang berderet–deret menghiasinya. Garis pantai sepanjang 81.000 km yang tercatat sebagi garis pantai terpanjang sedunia. Jelas sekali betapa Indonesia begitu identik dengan laut.

Namun laut bukan sekadar fenomena geografis semata. Sejarah mencatat bahwa laut juga pernah menjadi tulang punggung peradaban yang disegani dunia. Moyang bangsa Indonesia pernah begitu disegani "negeri atas angin", sebuah terminologi yang dipakai Pramoedya Ananta Toer untuk menyebut negara–negara Utara dalam novelnya, *Arus Balik*.

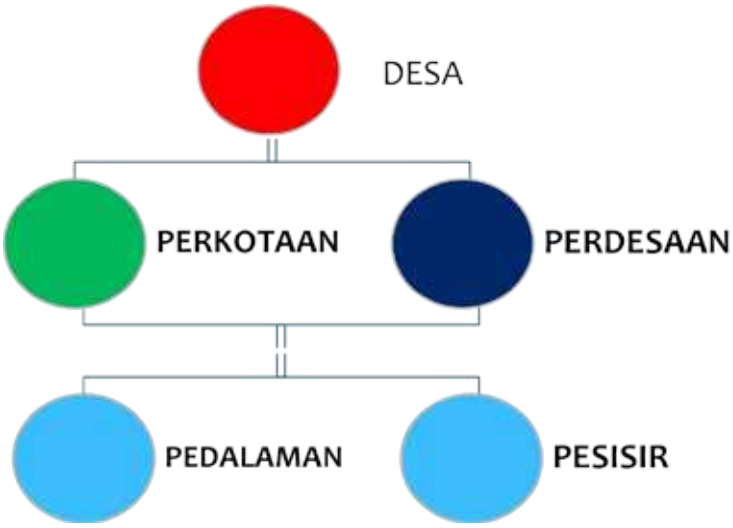
Riwayat peradaban maritim kini telah tergilas dengan hanya menyisakan kesan–kesan romantik dan melankoli. Menyedihkan memang. Kita mulai meminggirkan pesisir dan mempercayai bahwa daratan adalah segalanya, segala pusat peradaban manusia, pusat ekonomi, dan segala aktivitas kehidupan dirayakan. Benarkah demikian?

Secara geografis Indonesia adalah sebuah "Benua Maritim". Inilah ontologi Indonesia sebagai sebuah negeri. Tapi problemnya, sebagaimana juga diidap oleh sistem pendidikan kita yang bias "darat", ontologi ini telah diabaikan sehingga menjadi terpinggirkan. Dalam kaitannya dengan kajian agraria di Indonesia, muncul pertanyaan: seberapa jauh ontologi benua maritim ini telah berpengaruh terhadap pembentukkan wajah studi dan keilmuan agraria di Indonesia?

Studi agraria secara umum dipahami sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan soal tanah pertanian, atau masalah pertanahan secara umum. Pemahaman itu terbentuk karena pengertian "agraria" *per se* memang terutama dibentuk oleh agenda "reforma agraria" (*agrarian reform*). Pengertian reforma agraria sendiri adalah penataan ulang, atau restrukturisasi, yang berhubungan dengan pemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber–sumber agraria, terutama tanah. Ujungnya, inti dari reforma agraria adalah redistribusi pemilikan dan penguasaan tanah. Pemilikan dan penguasaan tanah menjadi persoalan penting karena berhubungan dengan kemampuan produksi masyarakat tani, yang merupakan *core activity* dalam kegiatan ekonomi semua peradaban.

Kembali kepada pertanyaan di muka, yaitu mengenai seberapa jauh ontologi benua maritim ini telah berpengaruh terhadap pembentukkan wajah studi dan keilmuan agraria di Indonesia, secara sekilas kita menyatakan bahwa kajian agraria sejauh ini belum mendudukkan masyarakat dan desa pesisir sebagai entitas tersendiri yang memiliki perbedaan corak, karakter, dan sejarah dengan masyarakat dan desa pedalaman.

Dalam kaitannya dengan desa, yang menjadi obyek kajian agraria, kita mengenal klasifikasi "desa perkotaan" dengan "desa perdesaan". "Desa perkotaan" adalah suatu wilayah administratif setingkat desa, atau kelurahan, yang memenuhi persyaratan tertentu dalam hal kepadatan penduduk, persentase rumah tangga pertanian, dan sejumlah fasilitas perkotaan, seperti jalan raya, infrastruktur pendidikan formal, infrastruktur kesehatan umum, dan sebagainya. Sedangkan "desa perdesaan" adalah suatu wilayah administratif setingkat desa, atau kelurahan, yang belum memenuhi persyaratan tertentu dalam hal kepadatan penduduk, persentase rumah tangga pertanian, dan sejumlah fasilitas perkotaan dan aksesnya tadi.



Pembedaan taksonomis biasanya hanya berhenti di sana dengan mengabaikan bahwa dalam desa perkotaan dan desa perdesaan itu juga terdapat taksonomi desa pesisir. Dari 75.410 jumlah desa di Indonesia (BPS, 2011), secara statistik jumlah desa pesisir memang "hanya" 10.640 saja, artinya merupakan lebih dari 14 persen dari jumlah desa di Indonesia. Jika dilihat dari segi luas wilayah, desa pesisir mencakup 19 persen dari luas desa di Indonesia secara keseluruhan.

Isu agraria di desa pesisir, menurut Kusumastanto dan Satria (2011), bisa dibedakan menjadi isu agraria yang terjadi di desa pesisir di pulau besar (*mainland*), dengan isu agraria yang terjadi di desa pesisir di pulau kecil (*small island*). Isu kritis di dua jenis desa pesisir itu juga bisa dibedakan menjadi dua, yaitu (1) isu kritis di tanah, dan (2) isu kritis di air. Pada sumber agraria tanah, masalah yang muncul misalnya adalah mengenai status lahan permukiman, pola penguasaan areal tambak, pola penguasaan areal produksi garam, dan pola penguasaan areal mangrove.

Sedangkan di wilayah perairan, isu agrarianya adalah terkait dengan pola produksi perikanan yang merusak, pencemaran ekosistem laut, dan hak–hak pengelolaan pesisir oleh nelayan. Selain persoalan–persoalan tadi, desa–desa pesisir juga berhadapan dengan soal geopolitik. Karena umumnya daerah perbatasan merupakan daerah pesisir, maka isu agararia di desa pesisir juga beririsan dengan soal perbatasan, keamanan, dan lain sebagainya.

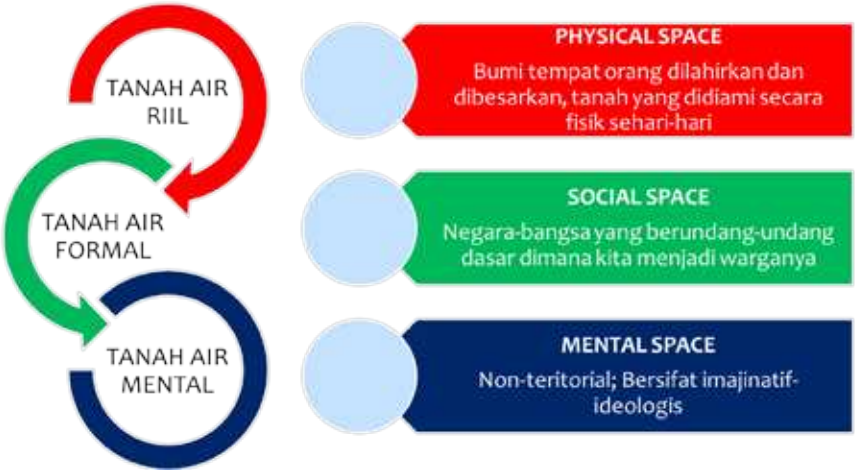
Selama ini, kajian mengenai soal–soal agraria di desa pesisir itu menjadi *enclave* di dalam kajian kelautan dan kajian mengenai masyarakat nelayan, tidak cukup terintegrasi dengan kajian agraria sebagai sebuah "narasi besar". Padahal, secara etimologis, menurut Wiradi (2009), agraria bukan hanya sebatas menyangkut "tanah" (kulit bumi), dan juga bukan sebatas "pertanian", melainkan "wilayah" yang mewadahi semuanya. Sebagaimana halnya bunyi Pasal 33 UUD 1945, dan juga UUPA 1960, "agraria" memiliki himpitan pengertian dengan "patria" (*tanah air*, darimana konsep "patriotisme" mengakarkan dirinya), yaitu soal "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya". Oleh karenanya, Pasal 33 UUD 1945 yang dirumuskan Hatta itu sebenarnya bisa disebut sebagai pasal mengenai "Ekonomika Agraria". Soal agraria bagi sebuah bangsa maritim memang bukan hanya soal tanah agraris. Sehingga, doktrin kemaritiman mau tidak mau harus dimasukan kembali ke dalam berbagai kajian keilmuan yang dikembangkan di Indonesia, termasuk kajian keilmuan agraria.

B. Epistemologi Studi Agraria di Indonesia

Meskipun secara *de facto* Indonesia adalah sebuah benua maritim, dan Indonesia menjadi salah satu pelopor pembentukan hukum laut internasional, namun ada sejumlah persoalan yang membuat imaji kemaritiman itu tetap saja tidak utuh hingga kini. Deklarasi Juanda, misalnya, yang kemudian jadi dasar untuk menentukan Zona Ekonomi Ekslusif (ZEE), menyatakan kepada dunia internasional bahwa Indonesia adalah sebuah "*archipelagic state*", alias *negara kepulauan*, dan bukannya *negara kelautan*, atau *maritime state*. Sebagai negara kepulauan, maka kajian agraria di Indonesia pun hidup dalam *framing* ontologi daratan–pedalaman tadi, dimana laut dan pesisir hanya menjadi sampiran. Ontologisme darat–pedalaman itu tentunya berimplikasi pada epistemologi kajian agraria di Indonesia.

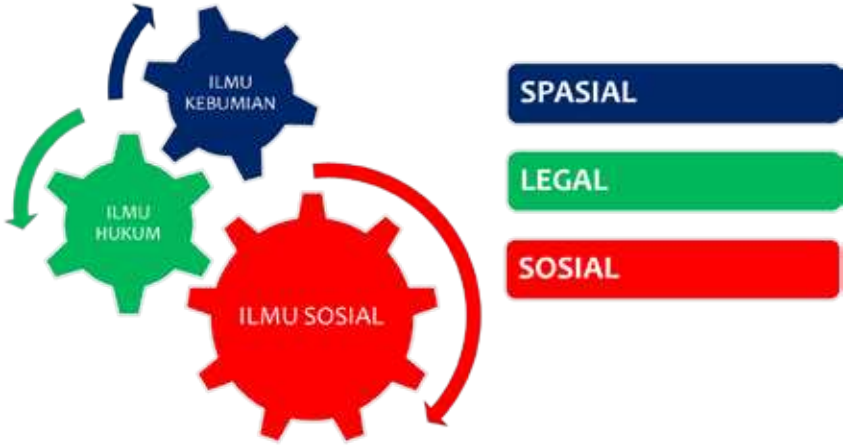
Dalam salah satu karangannya, Daoed Joesoef (1986) membagi konsep tanah air menjadi tiga, yaitu (1) tanah air real, (2) tanah air formal, dan (3) tanah air mental. Tanah air real adalah bumi tempat orang dilahirkan dan dibesarkan, tanah yang didiami secara fisik sehari–hari. Sementara, tanah air formal negara–bangsa yang berundang–undang dasar dimana kita menjadi warganya. Tanah air formal kita tak lain adalah Republik Indonesia. Yang terakhir adalah tanah air mental. Tanah air mental tak bersifat teritorial.

Ia, menurut Daoed, dapat dikatakan tak dibatasi oleh ruang dan waktu. Ia lebih banyak berupa imajinasi, dan imajinasi ini dibentuk dan dibina oleh ideologi dan seperangkat gagasan vital pendukungnya.



Secara formal, negara kita adalah negara kepulauan, sebagaimana yang disebut dalam Deklarasi Juanda. Hanya saja, secara real dan mental, tanah air kita adalah sebuah benua maritim.

Setiap ilmu pengetahuan, menurut Daoed Joesoef, lahir dan berkembang terikat kepada kebudayaan. Meskipun imajinasi mengenai kebudayaan maritim telah lama pupus, yang juga memupuskan banyak pengetahuan yang menyertainya, setiap ikhtiar serius untuk menghidupi dan menghidupkan tradisi ilmu pengetahuan di tanah air mestinya mencoba mengorek kembali imajinasi dan pengetahuan maritim yang telah pupus itu. Tak terkecuali dengan kajian keilmuan agraria. Dengan begitu, maka imajinasi patria Indonesia di dalam kajian agraria menjadi utuh.



Ontologi mengenai benua maritim tadi mengingatkan kita bahwa hakikat studi agraria bukan hanya mengenai soal tanah dan pertanahan, melainkan jauh lebih luas dari itu. Bahkan, studi agraria sebenarnya sangat berimpit dengan konsep mengenai *patria* atau nasionalisme. Bisa dikatakan bahwa agraria adalah bentuk materalisasi dari patria. Secara konsepsional, pemaparannya sebagai berikut.

IKATAN KONSEPSIONAL
PATRIA, AGRARIA & SUMBER DAYA

PATRIA	(1) *tanah air real*, yang bersifat spasial–teritorial; (2) *tanah air formal*, yang bersifat politis–struktural; dan (3) *tanah air mental*, yang bersifat kultural–ideologikal.
AGRARIA	Distribusi sumber daya dalam patria untuk menciptakan kemakmuran bersama
SUMBER DAYA	Bisa disebut juga sebagai sumber–sumber agraria, yang mencakup tanah, perairan, hutan, bahan tambang, dan udara

Dari konsepsi tersebut, jika kita baca kembali isi dan posisi UUPA 1960, cukup jelas terlihat bahwa UUPA merupakan materialisasi konsep nasionalisme ekonomi sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 33 UUD 1945. Karena UUPA merupakan rumusan yuridis mengenai agraria, maka

dengan demikian agraria adalah bentuk materialisasi dari konsep patria (tanah air).

C. Aksiologi Studi Agraria di Indonesia

Sebagaimana telah dipaparkan, *aksiologi* adalah cabang dari filsafat yang mempelajari bagaimana manusia menggunakan ilmunya. Secara etimologis, aksiologi berasal dari kata *axios* (Yunani), yang berarti *nilai*. Sehingga, aksiologi adalah teori tentang *nilai*, yaitu berkaitan dengan apa dan bagaimana kegunaan dari pengetahuan yang diperoleh. Dalam kaitannya dengan studi agraria di Indonesia, kajian aksiologis berusaha untuk menguraikan tujuan normatif serta kegunaan dari studi agraria.

Studi agraria di Indonesia mestinya menempatkan dirinya sebagai bagian dari Filsafat Pancasila. Oleh karena itu, maka tujuan normatifnya juga menyesuaikan diri kepada nilai–nilai Pancasila. Dengan kata lain, tujuan normatif dari studi agraria di Indonesia tak lain adalah "Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia".

Penjabaran lengkapnya adalah sebagai berikut, Sila *Ketuhanan Yang Maha Esa*memberikan landasan bahwa kajian agraria harus mendasarkan diri pada moral, dimana Tuhan-lah sesungguhnya yang menjadi pemilik dan penguasa atas semua sumber daya agraria yang ada di muka bumi. Kedua*, kemanusiaan yang adil dan beradab*, artinya kajian agraria itu harus bersifat manusiawi dan adil, dimana antara manusia satu dengan yang lain tidak boleh ada yang mempunyai kedudukan atau hak yang lebih tinggi.

Ketiga, *persatuan Indonesia*, ini memberikan landasan bahwa kajian agraria merupakan salah satu pilar dari nasionalisme, bahwa setiap kebijakan agraria harus sejalan dengan nafas nasionalisme. Ini senafas dengan pemaparan di muka mengenai tiga jenis tanah air sebagaimana dijelaskan Daoed Joesoef, dimana pengertian agraria memiliki tautan dengan soal patria. Lalu sila keempat, *kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan*, ini adalah dasar-dasar mengenai demokrasi ekonomi, bahwa setiap orang, meski dia itu miskin ataupun lemah, tetap harus diikutsertakan dalam tiap pembuatan kebijakan agraria dan berhak atas sumber daya agraria. Dan yang terakhir, sila kelima, *keadilan sosial*, prinsip ini sudah jelas dengan sendirinya, bahwa seluruh kajian agraria harus berorientasi kepada keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Jadi, kalau lima sila itu kita peras secara analitis, sila pertama dan kedua itu menjadi dasarnya, yaitu moral dan kemanusiaan; sila tiga dan

empat itu caranya, berupa nasionalisme yang demokratis; lalu sila kelima itu adalah tujuannya, yaitu untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pengalaman reforma agraria yang dilakukan pada dekade 1960–an kiranya cukup memberikan pelajaran, bahwa setelah literatur–literatur kiri diberangus dan dianggap sebagai barang terlarang pasca–1965, secara keilmuan kajian agraria mengalami kemandekan.[8] Hal itu telah membuat studi agraria sempat tercerabut dari akar–akar teoritis dan paradigmatisnya, dan jatuh menjadi studi yang bersifat teknis–yuridis semata. Ini merupakan penjelasan kenapa pendekatan hukum dan kebumian begitu mendominasi pengertian studi agraria di Indonesia.

[8]Tri Chandra Aprianto, *Tafsir(an) Land Reform dalam Alur Sejarah Indonesia: Tinjauan Kritis atas Tafsir(an) yang Ada* (Yogyakarta: KARSA, 2006), hal. 103-08.

Kerangka State of the Art Ilmu Agraria

A. Menuju Filsafat Keilmuan Agraria

Di atas kertas, sesungguhnya ada dua jalur yang bisa ditempuh untuk merumuskan bangun keilmuan atau bangunan filsafat dari kajian agraria. *Pertama*, dengan melihat dan menelisik para pemikir yang menggeluti dan bersinggungan dengan disiplin ini, yang telah bertarung, bekerja, meneliti, merumuskan, serta merefleksikan bidang kajiannya selama sekian lama, dimana hasil kerja mereka tadi distrukturasi kembali dan diekstrasikan aspek–aspek landasan filosofisnya ke dalam sebuah rumusan gagasan filsafat yang baku dan eksplisit. Hal ini mengandaikan bahwa para pemikir agraria Indonesia tersebut telah menghadapi pertanyaan yang sama seperti diajukan dalam pertanyaan penelitian ini.

Jalur yang kedua adalah dengan melakukan refleksi langsung atas berbagai sumber primer kajian agraria Indonesia yang telah terbit, untuk direfleksikan di tingkat keilmuan. Dengan alur berpikir seperti itu, para pemikir tersebut sesungguhnya secara langsung maupun tidak langsung diposisikan sebagai telah melakukan akumulasi keilmuan dari generasi ke generasi dan selanjutnya untuk menguji teori dan solusi praktis maupun kajian akademis–ilmiahnya bagi kemakmuran yang dicita–citakan.

Dalam arti itu warisan keilmuan akumulatif yang merentang di depan kita merupakan sesuatu rumusan yang cukup tahan uji dan menghadapi jatuh–bangun dalam riuh–rendah konstelasi diskursus keilmuan, pertarungannya di level kebijakan, benturan dalam realitas kehidupan

dan politik diskursus gerakan sosial–kemasyarakatan, serta uji falsifikasi dan verifikasi di level keilmuan dan eksistensial kehidupan. Tentu ini merupakan fakta yang tak bisa diabaikan dalam mengkaji filsafat/bangun keilmuan agraria.

Dalam jalur ini, misalnya, kita bisa menyebut temuan riset Ahmad Nashih Luthfi (2011) untuk tesis masternya di Jurusan Sejarah UGM. Dalam risetnya, ia telah menggali, menelusur, memetakan genealogi pemikiran sekolompok ilmuwan—meminjam istilah Ben White—"*Indonesian Agrarian Studies*" dari IPB Bogor, yang dikomandoi oleh Profesor Sajogyo beserta tokoh lain seperti Soediono M.P. Tjondronegoro, Gunawan Wiradi, dan Pudjiwati Sajogyo yang kemudian ia namai sebagai "Madzab Bogor" (Luthfi, 2011: 253–4). Riset ini berusaha melacak trajektori wacana pembangunan pedesaan (yakni dalam diskursus Kajian Agraria secara luas) pada masa kolonial, sampai pada mengidentifikasi, memetakan, dan membaca ulang pemikiran dua ilmuan sosiologi pedesaan "madzab Bogor"—yakni Sajogyo dan Gunawan Wiradi sebagi wakil kelompok ini—untuk mengeksplisitkan *body of knowledge* yang ditelorkan.

Dari dua ilmuan yang dikaji mewakili "madzab" tersebut, Luthfi menemukan bahwa dalam mengkaji masalah kemiskinan di indonesia, dua ilmuan ini tidak hanya memberi "aksi" atau "respon" terhadap isu pembangunan yang dijalankan Soeharto, bahkan terlebih mengafirmasinya, melainkan juga melakukan "kritik" bahkan "aksi kreatif" atau "ide alternatif", dan "*counter argumen*" terhadap mainstream pembangunan (ibid: 262). Dengan kelebihan Sayogjo yang memiliki ciri empiris dan mikroskopis dalam riset–risetnya dan kelebihan Gunawan Wiradi yang lebih makro serta kepandaian artikulasinya ke ranah publik, kedua orang ini telah menampik tuduhan terjadinya "kemandegan ilmu–ilmu sosial" yang berlangsung di Indonesia (Ibid: 270).

Dua ilmuan ini, menurut Luthfi, mempunyai inti pemikiran yang saling beririsan yang mengumpul dalam konsep "kesadaran mengagraria" dan menempatkan reforma agraria sebagai agenda bangsa berkesinambungan dengan cita–cita para pendiri bangsa. "Madzab Agraria Bogor" merupakan aliran pemikiran yang menaruh perhatian pada lapis terbawah masyarakat pertanian pedesaan dan senantiasa menyarankan pentingnya penataan ulang atas ketimpangan struktur agraria Indonesia (266–7).

Dalam konteks kajian keilmuan agraria, dua tokoh ini juga telah memberi rintisan kajian dan bangun pengetahuan yang layak kita pikirkan dengan seksama.

Sajogyo, misalnya, sebagai perintis sosiologi pedesaan Indonesia dengan sosiologi (kritis) terapannya telah mengembangkan dan mengkampayekan kerjasama lintas disiplin terkait masalah kemiskinan pedesaan terkait problem sumber daya agraria di Indonesia. Ia telah menggabungkan pendekatan Ilmu sosial empiris, humaniora, sosiologi, ekonomi, dan politik dalam sebuah bangun pengatahuan yang padu (ibid: 185–6). Dari pendekatannya yang berciri *emic*, deskriptif, pengorganisasian, dan preskriptif ini, ia tidak hanya melorkan keilmuan yang empiris analitis, melainkan juga historis hermeunetis, bahkan sosial kritis. Karena bagi Sajogyo untuk membangun *body of knowledge* ilmu sosial Indonesia atau bahkan dalam proses memahami mengubah kenyataan sosial yang digeluti "tidak hanya cukup dilihat dari satu disiplin ilmu secara ketat dan cara pandang satu pihak tertentu saja, melainkan dibutuhkan interdisiplineritas dan kerjasama antar berbagai pihak dan aktor; rakyat itu sendiri, ilmuan, pemerintah, dan usahawan (ibid: 188).

Sedangkan di sisi lain, Gunawan Wiradi adalah satu dari sedikit tokoh—untuk tak menyebut satu–satunya tokoh—yang terus–menerus mendobrak kebekuan kajian Agraria dan menekankan pentingnya Reforma Agraria—di saat kajian maupun isu reforma agraria sengaja dimasukkan dalam "peti es" oleh penguasa (Orde Baru). Karena bagi Gunawan Wiradi, "pemerintah Orde Baru sebenarnya *tidak ada niat* untuk memberi landasan kuat bagi pembangunan nasional menuju arah industrialisasi dengan membenahi struktur agraria terlebih dahulu yang timpang sejak zaman penjajahan Belanda" (Tjondronegoro, 2008: 48). Bahkan bagi "guru reforma agraria Indonesia" ini "reforma agraria seharusnya merupakan dasar strategi pembangunan nasional secara keseluruhan" (Wiradi 1990: 3 dalam Luthfi, 2011: 246). Dengan gagasannya tentang *Land Reform by leverage* (usaha perubahan struktur penguasaan tanah tertentu yang diprakarsai oleh petani secara terorganisir), ia merupakan inspirasi bagi siapapun yang menekuni secara intens isu–isu agraria di Indonesia (250).

Dalam kajian Agraria serta sumbangsihnya bagi akumulasi pengetahuan, Gunawan Wiradi dianggap telah—seperti tertulis dalam penyataan yang diberikan oleh Senat Akademik IPB dalam penghargaan Dr.

Honoris Causa (Dr. HC) dari almamaternya IPB untuk bidang sosiologi pedesaan dengan fokus Kajian Agraria:

"Memberikan kontribusi yang besar dalam pengembangan IPTEK di bidang pembangunan pertanian dan pedesaan, khususnya di bidang agraria, melalui penelitian–peneliatian longitudinal dan perumusan teoritis di bidang agraria yang terus *continue* dilakukannya, serta perannya yang aktif dalam menghidupkan kajian agraria dan kebijakan reforma agraria di berbagai fora" (Luthfi, 2011: 250–251).

Di akhir bukunya, Luthfi telah berusaha mensintesiskan pemikiran dua tokoh ini, yakni Sajogyo dan Wiradi yang diletakkan dalam konteks pembangunan nasional. Dalam kesimpulannya, bangun filsafat dari dua pemikir agraria ini menjadi eksplisit yang ia ringkaskan sebagai berikut. Madzab Bogor sangat menaruh perhatian pada *The Notion of Sosial Structure*. Ini adalah **ontologi** pengetahuan mereka. Pengetahuan untuk meraih " struktur masyarakat " tadi ditempuh melalui perspektif kritis, emansipatoris, yang melihat persoalan sosial dalam kontek relasi antara *humana* and *natura*. Ini merupakan **epistemologi** kelompok ini. Pengetahuan yang ditempuh secara demikian bertujuan agar subyek kajian, yakni lapis terbawah masyarakat itu dapat mengalami transformasi sosial, ekonomi, politik, dan budaya (**aksiologi**). Epistemologi partisipatif dan emansipatoris dari "madzab" ini menghasilkan "sosiologi terapan". Dengan demikian, paradigma pembangunan mereka bercorak transformatif (Luthfi, 2011: 263).

Kesimpulannya "madzab bogor" tidak hanya telah melahirkan corak/ bangun keilmuan tertentu dalam mendekati problem kemiskinan masyarakat terkait pengelolaan dan penguasaan sumber daya agraria yang sungguh layak dan penting untuk dicermati, namun juga menyadarkan para peneliti agraria lain bahwa kerjasama atau bahkan integrasi berbagai lintas disiplin adalah prasyarat utama mendekati masalah Agraria yang memang menyimpan kompleksitas ranah kajiannya. Dengan cara itu, keilmuan agraria tidak hanya akan berkembang dalam jalur jelas, namun juga akan bisa mengemansipasi dan mengantarkan kemakmuran dan keadilan masyarakat seturut apa yang dicita–citakan oleh undang–undang maupun para pendiri bangsa ini.

Selain itu, untuk mengkaji *body of knowledge* keilmuan agraria pada jalur kedua, kita bisa mulai dengan mengakaji filsafat atau bangun keilmuan

agraria dari jalur relasi, sejarah, dan konsep agaraia mengejawantah dalam kelembagaan, sejarah, *policy making*, hingga gegap gempita perubahan sosial yang terjadi di Indonesia. Dalam jalur inilah kita bisa mengawali premis–premis awal menuju studi agraria dalam jalur lain.

B. Problem Kelembagaan Studi Agraria

Seperti tercermin dari kegagalan dalam pembentukan kelembagaan agraria yang semakin tersektoralisasi, kajian agraria juga pun mengalami keadaan yang serupa. Sejak 1968, ketika Orde Baru berkuasa, masalah tanah dan agraria benar–benar mengalami penyempitan dan didudukkan dalam birokrasi Departemen Dalam Negeri, yakni Dirjen Agraria. Lembaga ini kemudian dikeluarkan, dan berkembang menjadi Menteri Negara Badan Pertanahan Negara (1990). Kelembagaan agraria yang berujung pada Badan Pertanahan Nasional (BPN), seperti kita kenal sekarang memang mengalami proses *downgrading*.

Secara historis, sejak UUPA dihasilkan, Kementrian Agraria dan kemudian bahkan naik menjadi kementrian kompartemen pada tahun 1964 pada era Kabinet Dwikora—membawahi Kementrian Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Pengairan, dan Kementerian Pembangunan Masyarakat Desa—Agraria masih dimaknai dan ditampung dalam kelembagaan yang lebih utuh. Namun seiring perubahan rezim dari Demokrasi Terpimpin ke Orde Baru pelembagaan dan pengertian ini semakin menciut di tahun 1968 dalam bentuk Direktorat Jenderal Agraria dan Transmigrasi, di bawah Departemen Dalam Negeri.

Sejak dikeluarkannnya Undang–Undang No.11 tahun 1967 tentang ketentuan pokok pertambangan, UU no.5 1967 tentang ketentuan Pokok Pertambangan, serta UUPA yang dibatasi hanya mengurusi pertanahan, Orde Baru benar–benar telah memandulkan program Reforma Agraria yang digagas para pendiri bangsa, mempersempit wilayah Kajian Agraria, serta penceraian kewenangan lembaga agraria yang sebelumnya terintegrasi menjadi terpisah–terpisah (tersektoralisai) ke dalam masalah tanah, hutan, air, pertanian, perkebunan, dll.

Sektoralisasi ini seperti kita saksikan hingga hari ini telah menyebabkan tumpang–tindih antara hak dan ijin atas suatu kawasan: Hak diurus oleh BPN, sedangkan ijin diberikan oleh Kabupaten/daerah, bahkan ijin kadang

dikeluarkan oleh daerah yang menyebabkan Hak Guna Usaha tertentu (atau tanpa disertai ijin) terkait pertambangan misalnya disalahgunakan.

Silang–sengkarut sektoralisasi yang dijalankan Orde Baru, tidak hanya menyebabkan tumpang–tindih hak dan kewenangan kelembagaan melainkan juga telah menyebabkan sektoralisasi dalam sejarah pendidikan maupun keilmuan agraria di Indonesia. Kita tahu, Akademia Agraria yang berdiri di tahun 1963 di Yogyakarta diniatkan untuk mengembangkan keilmuan Agraria dalam dimensi kompleksitas yang melingkunginya akhirnya—atas nama kebijakan kelembagaan pemerintah—harus berubah dan menyempit menjadi (hanya) Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) di tahun 2013/2014. Perubahan ini sungguh bukan hanya perkara berubahnya kata "agraria" menjadi "pertanahan" di tingkat kelembagaan semata, melainkan "merenosansi naik turunnya arah politik, pembangunan ekonomi, perubahan sosial, dan berbagai kajian pertanahan yang ada selama beberapa dekade" (Luthfi, 2011: 16).

Sebagai konsekuensinya adalah tidak hanya kerja–kerja kelembagaan maupun Kajian Agraria secara umum terkooptasi oleh agenda–agenda politik kebijakan yang mengabaikan aspek–aspek keutuhan dan komprehensifitas kajian agraria yang telah dirintis, melainkan telah bergesernya komitmen penciptaan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat melalui tata–pengelolaan dan penguasaan sumber daya agraria yang dulu diperjuangkan oleh para pendiri bangsa ini.

Sebagai Institusi pendidikan yang didirikan untuk memenuhi dan menyokong kelembagaan induknya (yakni BPN), STPN sungguh belum keluar atau masih terjebak dari jaring–jaring *policy–making* yang men–*drive* pengembangan keilmuan agraria yang dijalankan maupun dikembangkan oleh sekolah ini. Seturut dengan visi/misi jangka panjang yang didesakkan oleh World Bank mengenai kebijakan tanah, pengelolaan, dan administrasi, BPN benar–benar telah mengungkung perannya hanya pada: (1) mengklarifikasi basis legal kepemilikan tanah, (2) membuat sistem pertanahan yang cocok dengan pembangunan modern, (3) meningkatkan kualitas dan reliabilitas pencatatan/pendaftaran tanah, (4) perencanaan penggunaan tanah secara parsipatoris dan transparan, (5) pengelolaan tanah di wilayah kehutanan secara berkelanjutan, (6) memperkuat lembaga–lembaga independen dan insentif fiskal untuk pelaksaan legislasi tanah (Fauzi, 2009: 78–79). Sebagai turunannya, STPN pun—dalam

tataran pengembangan keilmuannya—sebagai konsekuensinya akhirnya hanya menciptakan produk keilmuan yang semata mencetak pejabat dan birokrat yang teknokratis, minim dari penyuburan keilmuan, baik di tingkat pelembagaan dan diskursus internal yang mendasarinya.

Dari berbagai dampak lanjutan sektoralisasi yang berlangsung, keilmuan STPN yang dihasilkan juga masih belum memperjelas *status* dan *posisi* Ilmu pertanahan, atau Agraria secara luas, yang idealnya berupa (1) pendekatan isu atau obyek kajiannya (Agraria), (2) lintas disiplin ilmu yang mempelajarinya, (3) produk pengetahuan yang beregerak pada level kajian maupun kebijakan (STPN, 2014:).

Lalu bagaimana kelembagaan keilmuan agraria—termasuk di dalamnya intitusi akademik semacam Akademi Agraria Nasional yang telah berubah menjadi Sekolah Pertanahan Nasional—meletakkan dirinya dalam diskursus keilmuan yang lebih luas? Adakah ilmu Agraria? Adakah Ilmu Pertanahan? Bagaimana ia didekati?

Fakta sebenarnya yang menjelma dihadapan kita adalah Agraria dalam rumusan kelembagaan maupun keilmuannya diperlakukan secara tersektoralisasi sehingga problem mendasar agararia sebagai sistem padu dari mulai permasalah energi, mineral, pertanian, kehutanan, kelautan, dll. menjadi terpecah dan tak padu. Dengan cara itu tumpang tindih kelembagaan penanganan permasalahan Agraria, secara sektoral, serta tugas–tugas dan kewenangan kelembagaan yang parokial semakin jauh dari solusi fundamental, sulit melakukan reformasi kelembagaan pemerintah maupun akademik secara mendasar. Lalu bagaimana merumuskan bangun filsafat ilmu Agraria dalam karut marut kelembagaan maupun riuh rendah *policy–making* yang abai terhadap tesis mendasar Agraria?

C. Kelembagaan Agraria vis a vis *Policy Making*

Dalam rumusan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) yang merupakan satu–satunya lembaga pengembangan kajian pertanahan secara khusus maupun kajian Agraria secara luas, Konsep agraria (atau pertanahan) menjangkau tiga level wilayah:

1. Legal administrasi
2. Spasial Kebumian
3. Sosio–Humaniora

Rumusan tersebut, sebagai turunannya, akhirnya dikembangkan melalui dua ranah jurusan yang dibuka: Yakni Jurusan Managemen Pertanahan, dan Jurusan Perpetaan. Di kedua jurusan tersebut diisi oleh para dosen dari latar belakang disiplin ilmu yang beragam, yang secara umum dihimpun dalam rumpun: (1) ilmu sosial–humaniora; (2) ilmu hokum; dan (3) ilmu kebumian (geodesi/geografi), seturut dengn definisi agraria yang di–*jelentreh*–kan.

Selain itu, hasil penelitian dari para peneiliti–dosen STPN berada di dalam lokus kajian *Policy dan Political Science* dengan konsentrasi pada *Land and Agrarian Studies*. Kategorisasi tidak lahir dari kerangka pengembangan ilmu sendiri, melainkan didefinisikan dan diberikan oleh Komisi Nasional Akreditasi Pranata Penelitian dan Pengembangan (KNAPP) di bawah Kementrian Riset dan Teknologi RI melalui sertifikat bernomor 03/Kp/KA–KNAPP/IV/2013, yakni tentang pemberian Akreditasi kepada Pranata Penelitian, dan Pengembangan, PPPM STPN (STPN, 2014: 3).

Namun begitu, rumusan ini masih sering diperdebatkan, terutama oleh para pelaku kebijakan dan para pejabat yang terbenam dalam struktur kelembagaan lama yang memang telah ternina–bobokkan oleh karut–marut penataan agraria dalam rentang sejarah yang semakin mengaburkan istilah Agraria itu sendiri, seperti telah dirumuskan oleh para pendiri bangsa. Hal ini secara konsekuensial menyuguhkan fakta yang terasakan bahwa kelembagaan akademik Agraria merupakan manifestasi tarik–ulur kebijakan pemerintahan yang mengabaikan aspek kemenyeluruhan konsep/kajian Agraria, maupun tersisihkannya spirit pemecaahan ihwal kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara umum terkait dengan pengolaan dan penataan sumber daya agraria di negara ini.

Dalam karut marut tersebut, dinamika kelembagaan akademik STPN akhirnya lebih di–*drive* oleh kelembagaan di atasnya, yakni BPN, sehingga keilmuan yang dihasilkan tidak pernah mandiri secara keilmuan dan akhirnya mandul dan tumpul secara keilmuan, meski secara kelembagaan ia relatif bisa menyediakan perangkat aplikatif bagi tersedianya tenaga operasional pengukuran dan sertifikasi tanah misalnya. Karena kewenangan yang tumpul serta semakin tersektoralisasi, STPN yang pada garis awalnya

diciptakan untuk mengembangkan diskursus keilmuan agraria, tak bisa menelorkan solusi akademik komprehensif bagi pemecahan solusi kemakmuran, keadilan, yang ujungnya pada kaji–solusi dan tindakan Agraria secara menyeluruh. Bagaimana mengurai keruwetan kelembagaan agraria dalam belitan sejarah?

Kita tahu, seperti telah dipaparkan dalam paragraf lalu, para pendiri sejarah bangsa ini menyakini bahwa agraria adalah masalah terdasar dan mendasar untuk menyeleseikan permasalahan kemakmuran dan keadilan ekonomi bangsa indonesia secara keseluruhan. Ia ringkasnya terkait dengan konsep naionalisme dan patriotisme.

Oleh karena itu, pergulatan para pendiri bangsa tidak hanya di level gagasan ide, namun sudah mengujud dan mengujikannya dalam sebuah uji–coba sistem kelembagaan. Mereka dari awal telah membentuk panitian Persiapan Masalah Agraria yang setelah perubahan ke 3 kalinya akhirnya pada tahun 1960 menghasilakan Undang–Undang no.5 Pokok Pengaturan Agraria (UUPA), yang dikuatkan dengan Peraturan Pengganti 56/1960 dengan mengatur masalah *land reform* dan redristribusi tanah. Tak hanya itu bahkan melealui PP24/1962 juga telah menciptakan pengadilan tentang Land Reform.

Namun, isu *land reform* atau reforma agraria ini kemudian terinterupsi dan diidentikkan sebagai propaganda oleh Partai Komunis Indonesia, yang kita tahu dalam sejarah, semakin mendesak untuk dipercepatnya penerapan *land reform*. Padahal kita tahu bahwa UUPA 1960 atau usaha Land Reform adalah produk undang–undang yang secara resmi yang disetujui oleh DPR–GR dan diundangkan pada tanggal 24 September 1960. Artinya ia merupakan kesepakatan para pendiri negeri ini dan bukan isu kelompok tertentu (Wiradi, 2000: 87). Rangkaian Undang–undang, peraturan pemerintah, kerja–kerja kelembagaan agraria, akhirnya harus tiarap dalam gelora hingar–bingar politik yang provokatif. Peristiwa G30/S/PKI pecah, isu Agraria tiarap, meredup, dan rezim berganti.

Dengan munculnya era baru, Orde Baru menegaskan arah kebijakan. Potensi revolusioner *land reform* dari UUPA 1960 mengancam bangunan pemerintah yang masih baru. *Land reform* disisihkan dan muncullah kebijakan seperti Revolusi Hijau sebagai sebuah kompensasi meredupnya penerapan UUPA.

Kita tahu revolusi Hijau adalah program yang bersesuaian dan klop dengan program *recovery* ekonomi yang dihembuskan organisasi dan negara internasional, seperti World Bank, Ausaid, dan lain–lain, pasca perang dunia II. Lembaga dunia dan Amerika sengaja mendesakkan isu developmentalisme ke negara–negara berkembang agar tak terjerumus menjadi negara komunisme dengan tawaran program Revolusi Hijau mereka. Pada akhirnya, pada era Orde Baru muncullah "sikap ambivalen", di satu sisi UUPA 1960 sebagai landasan hukum Agraria masih dinyatakan sah dan berlaku, namun kebijakan agraria dan penerapannya secara umum tidak sesuai dengan semangat dan isi UUPA 1960 (Wiradi, 2000: 91–92).

Dalam gegap gempita pembangunan yang didengungkan orde baru tersebut, isu reforma agraria meredup, kajian agraria secara kelembagaan meredup dan menghilang dari kurikulum. Tak hanya itu, dalam suasanan itu juga kementerian Agraria yang sebenarnya menyangkut banyak hal tersektoralisasi dengan berbagai direktorat–dirijen, dan badan.

Setelah konsep Agraria terkerdilkan dan tersektoralisasi, di era Reformasi Kementerian Agraria menghilang di zaman presiden SBY 2006 dan hanya berlindung dipanyung regulasi perpress. BPN akhrinya hanya menjadi lembaga tumpul dan sektoral yang hanya semata mengurusi sertifikasi dan pengukuran tanah. Lalu bagaimana mungkin merumuskan filsafat ilmu Agraria dari bahan dan materi demikian?

D. Premis Awal Kelembagaan Keilmuan Agraria

Studi agraria di Indonesia dalam sejarahnya—seperti telah banyak dijelaskan pada paragraf–paragraf terdahulu—selalu dalam posisi subordinat di hadapan kebijakan, politik pemerintah, daripada di–*drive* oleh perkembangan internal dinamika yang menghidupi struktur maupun bangun keilmuan agraria itu sendiri.

Hal ini merupakan deduksi yang sangat mudah dan logis dari pengebirian kajian agraria yang sejak awal hingga kini tercermin dari pengabaian studi agraria dari sejak zaman kemerdekaan hingga zaman reformasi.

Proses sektoralisasi di tingkat keilmuan maupun kelembagaan dan kebijakan telah menciutkan dan mengamputasi kerja dan kajian agraria seperti yang terwujud dalam pelembagaan kenegaraan tentang agraria maupun *policy*–

making yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rentang panjang proses bernegara kita.

Pada akhirnya proses pelembagaan maupun *policy making* seperti yang dijalankan STPN, BPN, Kementerian kehutanan, ESDM, pertanian, perikanan, dan masalah agraria lain mengalami proses sektoralisasi dan pengerdilan baik secara kelembagaan maupun keilmuan—dalam hal ini teoritisasi kajian/ilmu agraria awal seperti dirumuskan oleh para pendiri bangsa ini.

Pada akhirnya, universitas, akademi, ataupun sekolah yang dibentuk yakni STPN akhirnya tunduk pada logika *policional*, alih–alih pada perkembangan diskursus ilmiah sebagai syarat sehat dan bekerjanya sistem keilmuan. Seperti telah dijelaskan dimuka, Ilmu Agraria menyempit dalam urusan pertanahan dan pertanian—yakni tercermin dari berubahnya Akademi Agraria Yogyakarta dan berubah menjadi Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN)—dan akhirnya kajian agraria tersektoralisasi ke dalam banyak sektor yang tidak saling menyapa, baik di tingkatan kajian, kelembagaan, *policy–making*, maupun wewenang, hak, dan kewajiban dari tiap sektor.

Namun begitu sejak zaman Reformasi bergulir di Indonesia—yakni era keterbukaan yang seharusnya memungkinkan kita untuk menata dan merumuskan ulang secara lebih jernih baik kajian agraria secara luas maupun carut–marut sektoralisasi kelembagaan maupun kebijakan agraria—kita masih (sedikit) bisa mempunyai harapan. Yakni lahirnya ketetapan MPR RI No. IX tahun 2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam (disingkat TAP PA–PSDA), juga diluncurkannya Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) oleh BPN pada masa kepresidenan SBY–JK (2004–2009) (Wiradi, 2009: 150).

Meskipun begitu, kemajuan ini menyisakan banyak hal yakni mengenai simpangsiurnya pemahaman mengenai konsep "Pembaharuan Agraria", dan ketidakkonsistenan baik mengenai saat awal perumusan TAP, maupun tumpang tindih peraturan perundangan terkait dengan pengelolaan sumber daya agraria. Tumpah tindih tindih tersebut juga terkait undang–undang sektoral lain seperti UU Pokok Kehutanan, UU Pokok Pertambangan, UU sektoral lainnya yang menyebabkan pengelolaan dan pembahruan agraria tidak bisa dikelola dalam payung hukum maupun kelembagaan agraria yang memperhatikan aspek kemenyeluruhannya.

Selain itu, PPAN juga dianggap oleh banyak kalangan masih belum mencerminkan reforma agraria yang "*genuine*" dan keberlanjutan Reforma Agraria dan rintisan PPAN masih disangsikan dan mendapatkan tanda tanya besar (Wiradi: 2009: 154–157).

Seluruh perubahan kelembagaan politik agraria di pemerintahan sungguh akan mengubah proses pemantapan lembaga keilmuan agraria, dan oleh karena itu akan mendinamisir proses pengkajian maupun pengembangan keilmuan Agraria di tingkat kelembagaan keilmuan Agraria.

Di era Pemerintahan baru Jokowi dan Jusuf Kalla (2014–2009) ini kita menemukan harapan baru. Dengan Kabinet Kerja–nya, Jokowi membentuk Kementrian Agraria dan Tata Ruang yang menjadi pembeda bagi postur kabinet sebelumnya. Dengan dinaikkannya problem Agraria ke level kementrian sungguh meniupkan angin segar bagi penyelesaian masalah–masalah agraria kronis maupun genting. Sektoralisasi kelembagaan yang selama ini dihadapi, tentu bisa kembali ditata, misalnya penggabun gan Badan Pertanahan unit pemerintah lain yang mengurusi penataan ruang, planologi, perencanaan kehutanan, serta informasi geospasial. Juga Kementerian Agraria mempunyai peluang untuk mengkoordinasi perencanaan pemilikan, penguasaan, pengusahaan, pemanfaatan seluruh tanah tanpa terkotak–kotak dalam kawasan hutan non hutan, hingga detail tata ruang dan pencegahan perusakan rencana tata guna tanah, pendaftaran dan hak atas tanah seperti halnya selama ini dilakukan. Dengan Visi misi "nawacita" secara jelas reforma agraria atau land reform menjadi salah satu agenda resmi pemerintahan ini kita patut berharap banyak.

Pengelolaan Sektor agraria yang terpisah–pisah di masa–masa sebelumnya, seharusnya menjadi PR Kementrian Kementrian Agraria dan Tata Ruang Sekarang untuk lebih menyelaraskan aturan dan kelembagaan sektor–sektor agraria yang tumpang tinggih dan menjadi pintu dalam merumuskan legislasi nasional baru terkait dengan Agraria (Usep Setiawan, Kompas 30 Oktober 2014, hal 6).

Dengan payung Kementerian Agraria, sektoralisasi kelembagaan, kebijakan, undang–undang, bisa ditata ulang. Dalam konteks tersebut, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) sebagai satu–satunya kelembagaan resmi terkait Agraria dapat diredifinisi dan ditataulang, atau bahkan didesain ulang yang tidak lagi menginduk pada kelembagaan sektorial (BPN), melainkan menjadi kelembagaan Keilmuan yang

menyeluruh yang bisa mendinamisir dirinya sendiri bagi pengkajian dan pengembangan keilmuan agraria dalam dimensi kemenyeluruhannya. Karena desain ulang kelembagaan keilmuan Agraria sungguh merupakan prasyarat utama bukan hanya untuk menyeleseikan permasalah agraria masa lalu yang tak kunjung selesei saja, melainkan juga untuk menjawab tantangan problem agraria yang semakin komplek seperti isu kelestarian lingkungan, kapitalisasi lingkungan para aras global, konflik agraria kontemporer, perubahan iklim, dan deretan isu–isu teranyar lain. Dengan cara itulah, Kelembagaan pendidikan atau keilmuan agraria bisa menjawab tantangan–tantangan zaman, dan juga dapat merumuskan keilmuan yang obyektif, lepas dari *vested interested* kebijakan dan kelembagaan parokial, serta bisa memberikan solusi bagi kemakmuran rakyat Indonesia secara luas.

Karena memang idealnya kajian ilmu/keilmuan agraria berada dan bergerak diantara desakan politik/kebijakan pemerintah dan perkembangan logika internal diskursus keilmuan itu sendiri. Keilmuan Agraria harus bisa mandiri untuk merumuskan masalah–masalah, serta tidak membebek dan tunduk pada logika dan dinamika politik maupun kebijakan pemerintah. Dengan cara itulah bangun keilmuan agraria yang selama ini kita pertanyakan bisa terumuskan dalam sebuah kelembagaan keilmuan agraria yang solid, menyeluruh, dan mandiri, dan sebagai konsekuensinya akan melahirkan produk keilmuan yang jernih dan bisa mengantarkan bangsa ini menuju kemakmuran dan keadilan yang dicita–citakan.

Kesimpulan

Studi ini barulah merupakan awalan untuk mencoba merumuskan apa dan bagaimana *state of the art*ilmu agraria Indonesia. Sebagai sebuah awalan, kajian ini masih jauh dari kesanggupan untuk bisa memberikan rumusan mengenai *state of the art* tadi. Idealnya, sebuah kajian mengenai *state of the art* keilmuan bisa menjangkau dua titik simpul, yaitu (1) *rumusan epistemologi*, dan memberikan (2) *kerangka metodologi*. Dari dua titik simpul itu kita kemudian bisa merumuskan *implikasi keilmuan* dan *implikasi kebijakan* dari model kajian dan kelembagaan agraria di Indonesia.

Namun demikian, meski belum bisa menjangkau dua titik tadi, sejauh hasil kajian dari penelitian ini, dalam ruang lingkup epistemologi yang terbatas, ada beberapa kesimpulan awal yang bisa ditarik, yaitu:

1. Ruang lingkup studi agraria bukan hanya mencakup soal *tanah*, melainkan juga terkait soal *sumber daya*, baik yang ada di atas *permukaan tanah*, *di dalamair*, *bawah tanah*, *bawah air*, dan *angkasa*, sebagaimana yang dirumuskan oleh UUPA 1960.
2. Dengan pengertian itu, maka secara konseptual agraria adalah sebuah "**sistem**", bukan "**sektor**". Dan setiap "sistem" pasti dibangun oleh "sub-sistem" atau "sektor".
3. *Implikasi keilmuan* dari kesimpulan tadi, bahwa agraria merupakan sebuah sistem, adalah setiap kajian dan pengembangan keilmuan agraria harus bertolak dari pendekatan inter dan/atau transdisipliner.
4. *Implikasi kelembagaan*di wilayah pendidikan atas kesimpulan tadi, bahwa agraria merupakan sebuah sistem, adalah kelembagaan pendidikan agraria harus diberi keleluasaan bukan hanya sekadar menjadi perguruan tinggi kedinasan yang bersifat teknikal semata, yang bekerja berdasarkan kebutuhan kedinasan dan instrumen *policy*

making, melainkan juga diberi *otonomi akademis* untuk melakukan pengembangan kajian agraria yang bersifat holistik dan komprehensif.

5. Di level kebijakan, aransemen perumusan dan pengambilan kebijakan agraria mestinya juga bertolak dari pengertian bahwa agraria adalah sebuah sistem, sehingga kebijakan agraria seharusnya tidak dirumuskan secara tersektoralisasi sebagaimana yang kini masih berlangsung.

Karena daya jangkau hasil kajian ini masih belum cukup jauh dalam meringkus dan merumuskan *state of the art* ilmu agraria Indonesia, idealnya kajian ini terus ditindaklanjuti dengan sejumlah proyek lanjutan. Beberapa proyek yang urgen dan paling *feasible* untuk semakin memperjelas rumusan *state of the art* ilmu agararia di antaranya sebagai berikut:

1. Penyusunan sebuah buku karya lengkap terpilih yang menghimpun artikel-artikel dari sejumlah ahli yang telah coba menuliskankajian agraria secara reflektif-filosofikal yang terbit baik sebelum maupun sesudah Proklamasi, hingga ke masa terkini. Para ahli yang karangannya ditelisik dan kemudian dihimpun bisa berasal dari berbagai disiplin ilmu (hukum, geografi, politik, ekonomi, sejarah, geodesi, dll.), sejauh topik yang mereka tuliskan beririsan dan terkait dengan soal agraria dalam pengertian sebagai sebuah sistem tadi. Buku ini, yang sifatnya *readings*, akan memberikan panduan sekaligus bisa menjadi obyek riset mengenai apa yang sudah dicapai oleh kajian agraria yang selama ini berkembang di Indonesia. Buku yang bisa dijadikan model, misalnya, adalah buku yang disusun Herbert Feith dan Lance Castles, "Pemikiran Politik di Indonesia 1945-1965" (1988).
2. Mulai disusun buku-buku karya lengkap dari para pemikir utama kajian agraria di Indonesia, seperti Moch. Tauchid, Sajogyo, Gunawan Wiradi, dan lain-lain, terutama untuk menghimpun karangan mereka yang berserak dan belum pernah dibukukan secara padu. Karangan yang dikumpulkan terutama yang membahas dan terkait dengan soal agraria.

Dari dua proyek lanjutan itu maka kajian untuk merumuskan *state of the art* ilmu agraria Indonesia bisa semakin mudah disusun. Dua proyek itu akan menghasilkan buku-buku yang bisa jadi obyek kajian dimana studi-studi yang lebih sistematis untuk membangun rumpun keilmuan agraria Indonesia lebih mudah dilakukan.

Bahan Bacaan

Ahmad Nashih Luthfi, 2011. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria, Sumbangan Pemikiran Madzab Bogor*, (Yogyakarta: SAINS & Pustaka Ifada, 2011).

A.P. Parlindungan, *Land Reform di Indonesia, Suatu Studi Perbandingan*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1989).

Bonnie Setiawan, 1997. "Perubahan Strategi Agraria: Kapitalisme Agraria, dan Pembaharuan Agraria di Indonesia", dalam *Tanah dan Pembangunan*, (Penyunting Noer Fauzi)(Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997; 203).

Dawam Raharjo, 2014.*Ilmu Agraria Lintas Sektor Dalam Tinjauan Filsafat*, Makalah tidak diterbitkan, (Yogyakarta: 2014).

Gunawan Wiradi, 1984. "Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, (penyunting Noer Fauzi) (Jakarta: Gramedia Pustaka1984: 283–4)

_____, 2009.*Metodologi Studi Agraria, Karya Terpilih Gunawan Wiradi,* (penyunting Noer Fauzi) (Bogor: SAINS & PKA IPB, 2009).

_____, 2009, *Reforma Agraria, Perjalanan Yang Belum Berakhir*, (penyunting Noer Fauzi) (Bogor: KPA, SAINS, AKATIGA, 2009/ Edisi Baru).

Hughes, JA, 1990, The Philosophy of Social Reserach. Longman. London & New York.

Ifdhal Kasim & Endang Suhendar, 1997. "Kebijakan Pertanahan Orde Baru, Mengabaikan Keadilan Demi Pertumbuhan Ekonomi", dalam *Tanah dan Pembangunan*, (Penyunting Noer Fauzi)(Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997).

Ihalauw, Jhon JOI, 2004. *Bangunan Teori*. Satya Wacana University Press. Salatiga.

Ina E. Slamet. 1963. *Pokok–pokok Pembangunan Masjarakat Desa*. Djakarta: Bhratara.

Irianto, Sulistyowati, 2014. *Selamat Datang Studi Multidisiplin*. Opini SKH Kompas, 25 Pebruari 2014.

Joesoef, Daoed. 1986. "Pancasila, Kebudayaan, dan Ilmu Pengetahuan", dimuat dalam Soeroso H. Prawirohardjo, Anton Bakker dan Slamet Soetrisno (Editor), *Pancasila sebagai Orientasi Pengembangan Ilmu* (Yogyakarta: Kedaulatan Rakyat, 1986).

Kusumastanto, Tridoyo dan Arief Satria. 2011. "Strategi Pembangunan Desa Pesisir Mandiri", dimuat dalam Arief Satria, Ernan Rustandi dan Agustina M. Purnomo (Editor), *Menuju Desa 2030* (Bogor: Crestpent Press, 2011).

Lefebvre, Henri. 1991. *The Production of Space*. Basil Blackwell Ltd. Oxford.

Mantra, Ida Bagus, 2004. *Filsafat Penelitian dan Metode Penelitian Sosial.* Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Noer Fauzi, 2012. *Land Reform Dari Masa ke Masa*(Yogyakarta: STPN, 2012).

Sediono M.P. Tjondronegoro, 2008. *Otobiografi Sediono M.P. Tjondronegoro: Mencari Ilmu di Tiga Zaman Tiga Benua* (Bogor: Sains Press, 2008).

Selo Soemardjan, 1984. "Land Reform di Indonesia", dalam *Dua Abad Penguasaan Tanah, Pola Penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 1984).

Semangun, 1992. *Filsafat, Filsafat Pengetahuan dan Kegiatan Ilmiah.* Pidato Ilmiah dalam rangka Acara Pembukaan Kuliah Program Pascasarjana UGM Tahun Akademik 1991/1992. Yogyakarta.

Shohibuddin, Moh. (Editor). 2009. *Metodologi Studi Agraria: Karya Terpilih Gunawan Wiradi*. Yogyakarta: STPN–Press.

Suhartono, 2005. *Filsafat Ilmu Pengetahuan*. Ar–Ruzz. Yogyakarta.

Tarli Nugroho, 2014.*Problem Filosofis Kajian Agraria di Negeri Maritim*, (Yogyakarta: Proposal Penelitian STPN 2014, Tidak Diterbitkan, 2014).

Tri Chandra Aprianto. 2006. *Tafsir(an) Land Reform dalam Alur Sejarah Indonesia: Tinjauan Kritis atas Tafsir(an) yang Ada*. Yogyakarta: KARSA.

United Nations, 1996. *Land Administration Guidelines With Special Reference To Countries In Transition*. Economic Commission For Europe, Geneva.

Usep Setiawan, 2014. *Selamat Datang Kementerian Agraria*, Dalam Koran Kompas, Kamis, 30 Oktober 2014.

Vedi R. Hadiz & Daniel Dhakidae (Editors). 2005. *Social Science and Power in Indonesia*. Jakarta–Singapore: Equinox–ISEAS.

Verhaak & Imam, R. Haryono, 1991. *Filsafat Ilmu Pengetahuan.* Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

Wiradiputra, R. 1954. *Agraria*. Djakarta: Djambatan.

MERANCANG METODE PENELITIAN AGRARIA LINTAS DISIPLIN

Dwi Wulan Pujiriyani
Senthot Sudirman
Abdul Wahid

Kata Pengantar

Terima kasih kepada Tuhan, akhirnya buku kecil yang merupakan hasil penelitian sistematis tahun 2014 ini bisa diselesaikan. Penelitian mengenai metode studi agraria ini menjadi sebuah pembelajaran yang memberikan pengalaman penting untuk bisa memahami secara utuh bagaimana desain-desain penelitian agraria dikembangkan. Ragam metode penelitian dan penerjemahannya yang terkadang berbeda, memberikan satu penegasan bahwa metode penelitian agraria tidak bisa secara ketat didefinisikan. Dalam hal inilah, metode penelitian berada pada posisi operasional yang pemilihannya dipengaruhi oleh desain penelitian yang dipilih serta tujuan-tujuan penelitian yang sudah ditetapkan. Dalam hal ini pula dipahami bahwa instrumen atau *tools* juga dimaknai sebagai salah satu bagian dalam sebuah desain penelitian yang berfungsi untuk menerjemahkan pilihan metode dalam bentuk data yang diharapkan. Instrumen atau *tools* berperan untuk menghadirkan data sebagaimana telah dirancang dalam pilihan metode yang digunakan. Instrumen atau *tools* yang tepat akan menentukan kualitas data yang diperoleh.

Sementara itu, konteks lintas disiplin dalam penelitian agraria merupakan satu kebutuhan yang sangat penting. Hal ini secara eksplisit tercermin dari objek penelitian agraria yang begitu kompleks. Esensi penelitian sebagai upaya untuk 'mencari tahu', 'mencari pemecahan sebuah permasalahan' dan 'menemukan kebenaran', menciptakan satu keharusan untuk tidak menempatkan 'agraria' secara ketat dalam perspektif satu disiplin ilmu. Kebutuhan untuk memperoleh perspektif secara lengkap dalam sebuah penelitian agraria dengan mengembangkan studi lintas disiplin adalah bagian

dari upaya untuk menghadirkan temuan-temuan atau hasil penelitian yang komprehensif. Dalam hal inilah, penelitian agraria lintas disiplin diperlukan untuk mengisi dan menjawab kebutuhan tersebut.

Penulis menyampaikan terima kasih kepada segenap pihak yang membantu dalam proses penelitian hingga terselesaikannya tulisan ini. Pertama disampaikan terima kasih kepada Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Bapak Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. yang telah secara konstruktif memberikan kesempatan dan dukungan kelembagaan untuk dilakukannya pengkajian terhadap topik ini. Terima kasih disampaikan secara khusus kepada Ibu Myrna Savitri, Ph.D yang telah menjadi Steering Commitee sekaligus juga memberikan koreksi dan masukan secara detail terhadap draf laporan ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Kepala PPPM-Dr. Sutaryono, M.Si., Manajer Sistematis-Ahmad Nashih Lutfi, M.A. beserta teman-teman di PPPM yang selalu menghadirkan kebersamaan dan memberikan semangat dalam penyelesaian penelitian ini.

Tulisan ini disadari masih jauh dari sempurna dan membutuhkan pengkajian lebih lanjut. Oleh karena itulah kekosongan-kekosongan yang masih dijumpai, diharapkan dapat menjadi koreksi untuk pengembangan penelitian ini ke depan. Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

Yogyakarta, 2014

Penulis

Pendahuluan

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai latar belakang dilakukannya penelitian mengenai metode studi agraria dan instrumen atau *tools*-nya. Bagian ini secara ringkas akan memberikan gambaran pentingnya penelitian ini dilakukan sebagai upaya untuk bisa membuat inventarisasi dan identifikasi awal metode dan instrumen penelitian yang khas untuk studi agraria.

A. Latar Belakang

Masalah agaria merupakan masalah pokok bagi penghidupan bangsa dan rakyat Indonesia. Masalah agraria juga merupakan masalah yang rumit dan kompleks. Kompleksitas inilah yang mengharuskan adanya pemahaman mengenai masalah agraria secara memadai (Wiradi, 2009:2). Basis pengetahuan yang otoritatif mengenai masalah-masalah agraria (*agrarian questions*) yang diperoleh melalui proses penelitian yang dapat dipertanggungjawabkan merupakan hal yang sangat penting di tengah berbagai persoalan agraria yang semakin meluas. Beragam masalah agraria yang muncul baik dari persoalan lama yang belum tuntas maupun permasalahan baru yang terus bermunculan, memerlukan pengembangan perangkat konseptual, kerangka metodologi dan pendekatan baru secara terus menerus. Hal ini diperlukan agar akar-akar masalah agraria tersebut dapat ditangkap secara tepat sehingga penanganannya pun tidak akan

salah arah (Sohibuddin, 2009:xxvii-xxix). Penelitian yang baik (*good research*) sangat diperlukan untuk bisa memperoleh pemahaman yang memadai mengenai berbagai masalah agraria yang kompleks. Penelitian yang masif sangat penting untuk bisa mendapatkan data agraria yang lengkap dan teliti[1]. Penelitian menjadi salah satu kunci pokok yang secara serius harus dikembangkan untuk bisa memberikan sumbangsih nyata untuk memahami masalah agraria di negeri ini.[2]

Meskipun dikatakan bahwa kegiatan penelitian agraria yang sebaik-baiknya sangat penting dilakukan, pada kenyataannya tidak ada atau belum ada metodologi yang khas untuk penelitian agraria. Persoalan metodologi ini juga seringkali dianggap sebagai hal yang sepele dan kerap diabaikan oleh para peneliti. Dalam kompleksitas masalah agraria yang ada seperti: masalah lingkungan dan ekologi, masalah konflik, masalah gerakan tani, masalah hubungan kekuasaan, relasi gender dan lain-lain, dimungkinkan adanya metodologi tertentu yang khas. Kebutuhan untuk mengelaborasi kemungkinan pengembangan metodologi yang khusus semacam ini cukup penting.

Selain metode, salah satu tahapan penting dalam sebuah desain penelitian agraria adalah penyiapan *tools* atau instrumen penelitian. *Tools* bersifat operasional karena menjadi penghubung antara pilihan metode dan pengumpulan data yang akan dilakukan. Dalam konteks penelitian agraria, keberadaan instrumen penelitian sifatnya menjadi sangat fleksibel karena memang belum ada metodologi yang khas agraria, sehingga kemudian yang dilakukan adalah menyesuaikan dengan metode yang dipilih. Dalam konteks ini, Wiradi (2009)

[1]Tugas penyediaan data agraria yang komprehensif dalam hal ini sewajarnya menjadi tanggungjawab pemerintah sementara lembaga-lembaga lain seperti perguruan tinggi, pusat penelitian dan LSM sifatnya menyumbang dan mendukung juga sebagai faktor pembanding (Wiradi, 2009:144)

[2]Piere Spitz (1979) dalam Wiradi (2009:139) menyebutkan beberapa kenyataan mengapa penelitian agraria sangat penting dilakukan di negeri agraris seperti Indonesia yaitu: 1) di berbagai belahan dunia ini sebagian besar penduduk tinggal di pedesaan; 2) sampai detik ini, makanan manusia untuk hidup masih terdiri dari bahan-bahan yang berasal dari sumber-sumber agraria (tanaman pangan, ternak, ikan); dan 3) bahwa dalam sejarah perkembangan manusia, berlangsung pembagian pekerjaan sebagai berikut: penduduk desa menggarap tanah, memelihara ternak dan menghasilkan pangan sementara orang-orang kota mengerjakan hal-hal lain yang tidak menghasilkan pangan.

mengenalkan model panduan pengumpulan 'Profil Desa' dan 'Kegiatan Ekonomi Pedesaan Non Pertanian' sebagai contoh instrumen pengumpulan data dalam penelitian agraria.

Dalam konteks studi agraria, ranah atau rumpun ilmu yang dalam penelitian ini menjadi bagian penting untuk diidentifikasi metode dan *tools*-nya adalah studi-studi agraria berlatarbelakang hard science (teknis dan spasial) serta *soft science* (hukum, administrasi dan sosial). Dalam konteks keilmuan lintas disiplin ini, sebagaimana disebutkan oleh Kaplan (2002:174), lazim dinyatakan bahwa batas antardisiplin akademis bersifat semu (artifisial) dan juga sangat tiris (*permeable*). Batas-batas itu antara lain dimunculkan oleh kebetulan historis yang dilestarikan. Yang membedakan antara satu disiplin dengan disiplin lain bukanlah perbedaan peristiwa atau kejadian yang ditelaahnya, karena banyak kejadian atau ihwal yang dibahas berbagai disiplin dan disiplin lain secara konseptualisasi masing-masing mengenai kejadian atau ihwal yang sama itu atau dengan kata lain karena disiplin itu masing-masing mengajukan pertanyaan yang berbeda maka masing-masing memusatkan perhatian pada segi yang berlainan pula dari kejadian dan ihwal amatannya. Seorang ahli dari disiplin yang berbeda yang mengamati kejadian yang sama, mungkin mengkonseptualisasikan dan menjelaskannya dengan cara-cara yang sangat berbeda. Masing-masing dari peneliti itu, dalam arti harafiah akan menderivasikan fenomena yang berbeda-beda dari suatu kejadian sama. Dalam hal inilah sebenarnya otonomi suatu disiplin tidaklah bergantung pada suatu gumpal realitas tertentu yang ditanganinya sebagai masalah khusus untuk satu disiplin saja. Otonomi suatu disiplin ilmu muncul manakala disiplin itu mempunyai seperangkat masalah dan pertanyaan yang merupakan minatnya yang khas.

Berkaitan dengan birokratisasi ilmu (sosial) yang menjadi problem utama dalam sejarah keilmuan di Indonesia yang pada akhirnya juga tidak lepas dari menguatnya parokialisme ilmu dan semakin kokohnya batas-batas keilmuan satu dengan yang lain, tidak bisa dipungkiri bahwa diperlukan satu cara pandang yang lebih

luas untuk tidak mengkotak-kotakan satu ilmu dengan yang lain. Dalam hal ini perlu dilakukan penelitian secara mendalam untuk bisa mengidentifikasi dan mereview hasil-hasil penelitian agraria yang sudah dilakukan untuk kemudian mencoba memformulasikan instrumen-instrumen yang telah digunakan untuk kemudian bisa menjadi instrumen dasar dalam penelitian agraria ke depan yang sifatnya tidak eksklusif namun bisa berimbang dan diadaptasikan dalam pendekatan lintas keilmuan.

Penelitian ini secara umum diarahkan untuk melakukan inventarisasi penelitian-penelitian agraria untuk kemudian mengidentifikasi metode dan *tools*/instrumen yang digunakan. Melalui identifikasi metode dan *tools*/instrumen tersebut akan dilihat karakteristik dari masing-masing metode dan *tools* itu berkaitan dengan upaya untuk menjawab permasalahan penelitian yang diambil. Akan dilihat apakah metode atau instrumen-instrumen yang disiapkan menjadi sangat fleksibel ketika dioperasionalisasikan saat pengumpulan data atau sebaliknya menjadi sangat rigid dan tertutup sehingga tidak mampu memotret variasi atau melihat dinamika yang terjadi. Pertanyaan dasar yang ingin digali melalui penelitian ini yaitu:

1. Apa saja metode serta *tools* atau instrumen yang sudah digunakan dalam penelitian agraria dan apa kekhususan/ ciri khas dari masing-masing metode dan *tools* tersebut?
2. Bagaimana penelitian agraria tersebut secara metodologis dikembangkan melalui *tools*/instrumen penelitian yang digunakan?
3. Bagaimana metode dan *tools*/instrumen penelitian diformulasikan dan dioperasionalisasikan dalam penelitian agraria lintas disiplin?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian desk study atau studi bibliografi. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kajian kepustakaan (*literature study*). Penggalian dan pengumpulan

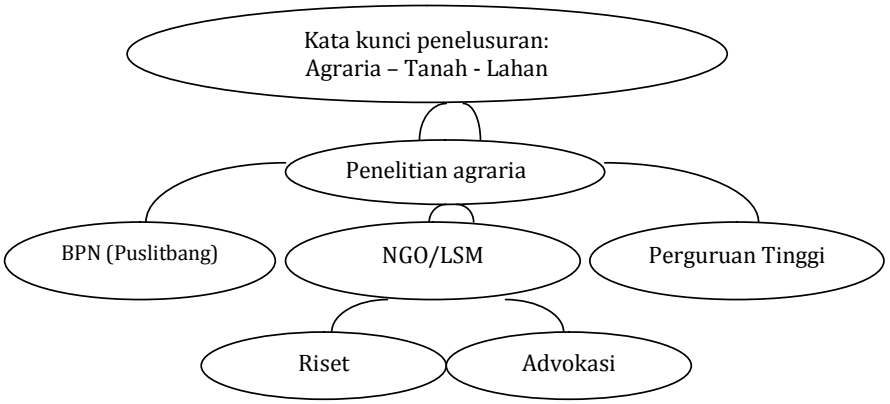
data dilakukan dengan menelusuri pustaka-pustaka dasar yaitu berupa penelitian agraria yang sudah dilakukan untuk kemudian dilakukan review. Pendekatan yang digunakan untuk menyusun hasil-hasil penelitian yang direview adalah dengan menyusun apa yang disebut Creswell (2013:54) sebagai *literature map* (peta literatur). Peta literatur merupakan ringkasan dari penelitian-penelitian yang sudah diinventaris untuk kemudian disajikan dan disusun dalam sebuah ilustrasi untuk bisa menampilkannya secara komprehensif dan detail.

Melalui review dari hasil-hasil penelitian yang sudah dilakukan (data sekunder) ini, diharapkan akan diperoleh gambaran mengenai kecenderungan penggunaan dan pemanfaatan metode serta instrumen yang telah digunakan dalam penelitian-penelitian tersebut untuk kemudian mengupayakan sebuah formulasi spesifik yang bisa dikembangkan sebagai dasar metode dan instrumen untuk digunakan dalam riset-riset agraria ke depan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran dan inventarisasi hasil penelitian agraria baik dari sumber-sumber internal maupun sumber-sumber eksternal. Yang dimaksudkan sebagai sumber internal dalam hal ini adalah literatur yang berasal dari Badan Pertanahan Nasional (Litbang BPN dan STPN), sementara sumber-sumber eksternal berasal dari penelitian-penelitian yang sudah dilakukan oleh perguruan-perguruan tinggi dan lembaga penelitian Non-BPN (NGO atau komunitas). Instansi pemerintah dalam hal ini Puslitbang BPN diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai variasi penelitian serta penggunaan metode yang digunakan dalam penelitian-penelitian kebijakan (*policy research*). Perguruan tinggi dipilih sebagai *site* untuk menggambarkan penelitian serta pilihan-pilihan metode yang jamak digunakan dalam ranah penelitian akademik. Sementara itu LSM/NGO digunakan sebagai pilihan site untuk melihat kecenderungan penelitian yang dilakukan untuk kegiatan advokasi/pemberdayaan. Dalam penelitian ini, lembaga pemerintah yang memang dikhususkan melakukan penelitian (LIPI) juga dilihat untuk bisa menemukan model penelitian dasar (*basic*

research) yang dikembangkan. Sumber penelusuran data dapat dicermati berikut ini:

Gambar. 1. Alur Penelusuran Data Penelitian



Dari masing-masing lembaga atau instansi yang dipilih, dilakukan pengambilan sampel/contoh sebanyak sepuluh judul penelitian untuk kemudian dicermati secara khusus pada penggunaan metodenya. Dari sepuluh judul penelitian yang ditemukan tersebutlah kemudian diambil variasi-variasi metode yang muncul.

Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan penelusuran hasil-hasil penelitian baik yang masih berupa laporan penelitian maupun yang telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal maupun buku. Sebagian dokumen berbentuk *hardcopy*, sementara sebagian lain berbentuk *softcopy* (file elektronik). Contoh atau sampel yang dipilih atau digunakan dalam penelitian ini lebih dititikberatkan pada 'variasi' penggunaan metode yang dijumpai. Beberapa contoh/sampel yang memiliki kesamaan metode, dianggap mewakili satu variasi metode. Kendala utama yang dihadapi dalam merangkum hasil-hasil penelitian agraria yang ditemukan adalah masih terseraknya hasil-hasil penelitian tersebut sehingga memerlukan tahapan penelitian lanjutan yaitu pengelompokan ke dalam kategori-kategori tertentu. Oleh

karena itulah, disadari sepenuhnya bahwa dari keterbatasan metode yang digunakan, hasil inventarisasi dari penelitian ini diharapkan menjadi awal untuk menemukan kecenderungan pilihan-pilihan metode yang digunakan. Penelitian lanjutan diperlukan untuk melihat argumentasi dari masing-masing penggunaan metode tersebut dengan mensinkronkannya pada hasil penelitian yang diperoleh.

C. Organisasi laporan

Laporan ini terdiri dari lima bab. Pada bab I atau bab pendahuluan akan dijelaskan mengenai kompleksitas masalah agraria di Indonesia yang kemudian berimplikasi pada pentingnya mencermati masalah tersebut dalam pilihan metodologi dan instrumen penelitian yang digunakan. Bab ini secara singkat juga akan menjelaskan masalah yang diangkat dalam penelitian ini dan metode yang digunakan. Selanjutnya pada bab II menjelaskan mengenai pengertian penelitian serta metode yang kemudian dikaitkan dengan posisi dan fungsinya. Pada bab III dijelaskan mengenai tipologi dan perkembangan penelitian agraria di Indonesia. Bab IV menjelaskan mengenai ragam metode dan instrumen penelitian agraria yang ditemukan dalam penelitian-penelitian agraria yang telah dilakukan. Bab V atau bab kesimpulan merupakan bab yang secara ringkas menjelaskan ragam metode yang digunakan dalam penelitian agraria yang digunakan sebagai sampel dalam penelitian ini.

Penelitian dan Metodenya

Bagian kedua ini akan menjelaskan pengertian penelitian dan metode secara umum untuk kemudian secara detail memberikan gambaran mengenai posisi dan fungsinya masing-masing. Pada bagian ini akan ditemukan diskusi dan deskripsi mengenai posisi penelitian dalam pengembangan ilmu dan juga penyelesaian masalah (kebutuhan praktis). Penelitian-penelitian yang dilakukan oleh institusi khusus yang melaksanakan penelitian dan lembaga-lembaga pendidikan secara umum akan memiliki perbedaan pada hasil penelitian yang diperoleh atau dihasilkan.

A. Posisi dan Fungsi Penelitian

Menelusuri metode penelitian tidak akan bisa dilepaskan dari posisi dan fungsi sebuah kegiatan penelitian. Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai fungsi dari sebuah kegiatan penelitian yang dimulai dengan memahami filsafatnya. Sebagaimana disebutkan Budiarto (2007:70), pengetahuan tentang filsafat penelitian akan membantu peneliti dalam mengevaluasi beragam metode yang berbeda, sehingga dapat menghindarkan dari suatu pekerjaan yang sia-sia melalui identifikasi keterbatasan pendekatan penelitian yang digunakan. Kerangka berpikir mengenai bagaimana suatu penelitian sangat ditentukan oleh pemahaman peneliti terhadap hakikat komponen ilmu pengetahuan: aksiologis (apa yang dapat diketahui?);

ontologis (apakah hakikat suatu fenomena realistis?) dan metodologis (bagaimana peneliti akan mengetahui sesuatu yang menurutnya dapat diketahui?). [3]

Secara etimologis, istilah penelitian atau *research* berasal dari bahasa latin 're' yang berarti kembali dan *'circum'* atau *'circa'* yang berarti memeriksa, sehingga kata *'research'* dapat diartikan 'memeriksa atau mencari kembali.' Secara leksikografis istilah *'research'* didefinisikan sebagai *'careful or critical inquiry or examination in seeking facts or principles; diligent investigation in order to ascertain something'* (pemeriksaaan atau pengujian yang teliti dan kritis dalam mencari fakta atau prinsip-prinsip; penyelidikan yang tekun guna memastikan sesuatu hal).[4]

> *Research is different from 'fact finding' because it is concerned with the 'how' and 'why' questions. This means that it goes beyond description and requires analysis. The aim is to explain data, not just to use the data for description. All fact-finding is concerned with making complicated things understandable, but explanation does this on different level. It involves finding the reasons for things, event, and situations, showing why and how they have come to be what they are. What turns fact-finding into research is the application of theory in the research process. (Philips and Pugh, 2005 and Punch, 1998 in White, 2009).*

Ketika memahami sebuah kegiatan atau kerja penelitian perlu dipahami bahwa 'penelitian' berbeda dengan 'pencarian fakta'. Penelitian pada dasarnya berkaitan dengan pertanyaan-pertanyaan tentang 'bagaimana' dan 'mengapa'. Hal ini mengindikasikan bahwa penelitian lebih dari sekedar deskripsi (penggambaran) dan mutlak mensyaratkan adanya 'analisis'. Penelitian ditujukan untuk menjelaskan data dan bukan semata menggunakan data untuk

[3]Yohanes Budiarto. 2007. "Filsafat Ilmu dan Sikap Ilmiah di Dalam Penelitian Akademik: Kembali kepada Pemikiran Archie J Bahm". Jurnal Akademika, Vol 9, No. 1 Juni 2007.

[4]Lebih lanjut lihat Talizuduhu Ndraha. 1985. Research, Teori Metodologi Administrasi. Jakarta: PT.Bina Aksara. Hlm 1.

sebuah deskripsi. Penelitian pada dasarnya merupakan upaya untuk menemukan pengetahuan baru yang kemudian membantu untuk memperluas cakupan suatu bidang ilmu.

Penelitian menjadi alas dasar dari pengetahuan atau bangunan keilmuan. Melalui sebuah penelitian, pengetahuan dikembangkan, diuji dan diperbarui terus menerus.[5] Melalui penelitian pula, Mujiono (2012) menyebutkan bahwa tidak ada satu negara maju di dunia yang berhasil dalam pembangunannya, tanpa didukung oleh kegiatan penelitian. Dalam hal inilah dapat dikatakan bahwa penelitian berperan terhadap perkembangan suatu bangsa. Penelitian memberikan pondasi terhadap keputusan dan tindakan dalam segala aspek pembangunan.[6] Ndraha (1991) menyebutkan bahwa penelitian bersama dengan ilmu dan teknologi berfungsi untuk melakukan penyelesaian masalah (*solving problem*). Teknologi tidak dapat dibangun tanpa ilmu pengetahuan, sementara itu ilmu pengetahuan tidak akan berkembang tanpa adanya penelitian. Penelitian, ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan subsistem pembangunan yang berperan memberikan input terus menerus dalam rangka penyusunan rencana-rencana, peraturan-peraturan, gagasan-gagasan dan realiasasinya.[7]

Penelitian atau riset juga bermakna pencarian, yaitu pencarian jawab mengenai suatu permasalahan. Yang disebut 'penelitian' pada dasarnya adalah upaya yang harus ditempuh agar seseorang bisa menemukan jawab yang boleh dipandang benar (dalam arti *true*, bukan atau tidak selalu dalam arti *right* atau just) guna menjawab masalah tertentu tersebut. Apa yang harus dipandang benar dan bagaimana prosedur yang benar itu memperoleh kesimpulan yang benar guna menjawab permasalahan secara benar itu merupakan persoalan filsafati yang dibanyak dibahas dalam pemikiran ontologi

[5]Dwi Wulan P dan Oloan Sitorus. 2011. PPPM STPN: Meretas Jalan Menjadi yang Terdepan. Dalam Sandi Edisi XXXIV, hlm 44.

[6]Lebih lanjut lihat Mujiono. 2012. Metodologi Penelitian Sosial. Bogor: IPB Press.

[7]Lebih lanjut lihat Talizudu Ndraha. 1991. Research: Teori, Metodologi, Administrasi. Jakarta: PT Bina Aksara. Hal 107.

dan epistemologi. Proses penyimpulan kebenaran menjadi bagian dari tradisi berpikir Yunani dalam format yang disebut silogisme.[8]

Terdapat dua silogisme dalam penemuan kebenaran yaitu silogisme deduksi dan silogisme induksi dimana penggunaan masing-masing ditentukan oleh keyakinan orang mengenai apa yang harus dipandang benar. Aliran idealisme mengkonsepkan kebenaran sebagai sesuatu yang berada dan berawal dalam alam ide (*in abstracto*) akan banyak mendayagunakan silogisme deduksi (berawal dari premis umum dan berakhir pada suatu kesimpulan yang khusus), sedangkan aliran empirisme mengkonsepkan yang mengkonsepkan kebenaran sebagai suatu yang berada dalam alam pengalaman dan pengamatan indrawi (*in concreto*) akan banyak mendayagunakan silogisme induksi (berawal dari premis khusus dan berakhir pada suatu kesimpulan yang umum).

Berkaitan dengan pencarian kebenaran pula, Wiradi (2009:14) menyebutkan bahwa penelitian dalam arti kata sesungguhnya merupakan bagian integral dari kegiatan ilmiah atau keilmuan. Dalam upaya mencari kebenaran, diperlukan identifikasi keteraturan (*regularities*) dan pernyataan-pernyataan tentang penyamarataan yang sahih (*valid generalization*) mengenai ketentuan tersebut. Pernyataan-pernyataan inilah yang disebut teori, hukum, dalil dan sebagainya yang dengan itu dapat dilakukan peramalan terhadap suatu gejala. Sebagai sarana untuk membangun teori dan menjelaskan gejala-gejala atau kenyataan-kenyataan yang semua merupakan *'puzzles'* bagi manusia, penelitian merupakan kegiatan pengumpulan bahan, pengamatan terhadap realitas dan analisa terhadap bahan dan hasil pengamatan tersebut. Dalam konteks inilah, penelitian dapat dikatakan bersifat ganda. Di satu sisi ia merupakan sarana untuk mengembangkan ilmu dan karenanya harus dikaitkan dengan pembangunan teori maupun acuan-acuan terhadap teori terdahulu.[9] Di sisi lain, ilmu itu harus

[8]Lebih lanjut lihat Ifdhal Kasim (ed). 2002. Soetandyo Wignyosoebroto, Hukum: Paradigma, Metode dan Masalah. Jakarta: Elsam dan Huma. Hlm.123-124.

[9]Berkaitan dengan pengembangan ilmu, Muljono (2012) menyebutkan bahwa penelitian mempunyai tujuan/kegunaan untuk penemuan, pembuktian dan pengembangan. Penemuan

berguna bagi manusia dan masyarakat. Ilmu dan penelitian merupajan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Ilmu (*science*) bukanlah masalah isi pengetahuan itu sendiri, melainkan suatu 'metode pendekatan' yaitu metode yang menghasilkan temuan yang dapat diuji kebenarannya melalui penelitian.

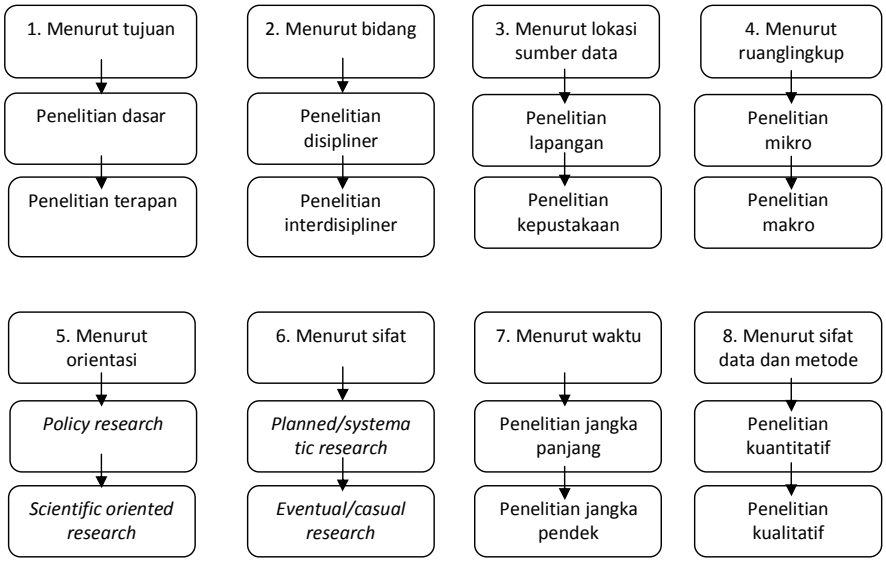
Dalam perannya terhadap perkembangan bangsa, penelitian dapat dibedakan menjadi: (1) penelitian di lingkungan perguruan tinggi, (2) penelitian di lingkungan departemen, (3) penelitian di lingkungan non departemen. (4) penelitian di lingkungan swasta.[10] Kegiatan penelitian di perguruan tinggi merupakan kegiatan riset fungsional[11] yang diarahkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan riset pengabdian yang diarahkan untuk kepentingan pihak ketiga atau masyarakat. Kegiatan penelitian di lingkungan departemen merupakan penelitian terapan dan studi-studi praktis yang berfungsi menunjang pelaksanaan tugas pokok departemen yang bersangkutan. Penelitian di lingkungan non departemen merupakan penelitian makro, strategis, jangka panjang dan nasional. Sementara itu penelitian di lingkungan swasta dibedakan menjadi perguruan tinggi swasta dan lembaga-lembaga swasta. Beberapa tipologi penelitian yang lain juga dapat dicermati berikut ini:

berarti data yang diperoleh dari penelitian adalah betul-betul baru yang sebelumnya belum pernah diketahui; pembuktian bermakna data yang diperoleh digunakan untuk membuktukan adanya keragu-raguan terhadap informasi atau pengetahuan tertentu; pengembangan berarti memeprdalam dan memperluas pengetahuan yang telah ada.

[10]Taliziduhu Ndraha, ibid.

[11]Riset fungsional dibedakan menjadi dua yaitu: *basic research* dan *pure research*. *Basic research* dimaksudkan sebagai *research* yang dilakukan untuk menemukan dasar-dasar bagi suatu *research* lanjutan. *Pure research* adalah *research* yang dimaksudkan untuk menemukan dalil, hukum atau prientasi baru di kalangan ilmu pengetahuan.

Gambar.2. Tipologi Penelitian



Sumber: Ndraha, 1985: 94-95.

Menurut tujuannya, penelitian dibedakan menjadi penelitian dasar dan penelitian terapan. Penelitian dasar adalah penelitian yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan ilmiah, menemukan bidang penelitian baru, menemukan metode ilmiah baru atau untuk suatu tujuan praktis tertentu. Penelitian terapan adalah penelitian yang bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan ilmiah dengan maksud praktis tertentu. Menurut bidang atau obyeknya, penelitian dibedakan menjadi penelitian disipliner yaitu penelitian yang dilakukan dalam bidang disiplin ilmu tertentu dan penelitian interdisipliner yaitu penelitian yang dilakukan terhadap suatu obyek formal tertentu, tetapi yang dipandang dari berbagai disiplin. Menurut lokasi atau sumber data, penelitian dibedakan menjadi penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan. Penelitian lapangan adalah penelitian yang dilakukan di lapangan yaitu lokasi dimana peristiwa-peristiwa yang menjadi obyek penelitian berlangsung atau dimana sumber-sumber primer dapat ditemukan. Sementara itu penelitian kepustakaan adalah penelitian

yang dilakukan di perpustakaan-perpustakaan, arsip, museum dan lain-lain.

Menurut ruang lingkupnya, penelitian dibedakan menjadi penelitian makro dan penelitian mikro. Penelitian makro adalah penelitian dalam ukuran besar, umumnya bersifat nasional, jangka panjang, strategis dan multidisipliner. Penelitian mikro adalah penelitian dalam ukuran kecil yang outputnya diperkirakan dapat berfungsi sebagai input perencanaan-perencanaan jangka pendek dan tahunan baik berdiri sendiri maupun sebagai bagian dari proyek penelitian mikro. Menurut orientasi, penelitian dibagi menjadi penelitian kebijakan dan penelitian berorientasi keilmuan. Penelitian kebijakan adalah penelitian yang dilakukan berkaitan dengan proses pembuat kebijakan, sementara penelitian berorientasi keimuan adalah penelitian yang dilakukan dalam rangka pembinaan ilmu pengetahuan. Menurut sifatnya, penelitian dibagi menjadi dua yaitu *planned* atau *systematic research* dan *eventual research*. *Planned* atau *systematic research* adalah penelitian sistematis berencana yang menyangkut pelbagai sektor pembangunan berdasarkan pendekatan komprehensif dan lintas sektoral. *Eventual research* adalah penelitian yang dilakukan atas dasar kasus tertentu yang kemudian dibandingkan dan ditarik generalisasi.

Menurut waktu penelitian dibedakan menjadi penelitian jangka panjang dan jangka pendek. Penelitian jangka panjang adalah penelitian yang berhubungan dengan sifat obyek yang continue, sementara riset jangka pendek adalah penelitian yang dilakukan untuk menemukan input-input untuk program jangka pendek dan mendesak karena sifatnya yang cepat memberi hasil. Menurut sifat data dan metode, penelitian dibagi menjadi mpenelitian kuantitaif dan penelitian kualitatif. Penelitian kuantitatif adalah penelitian yang berupaya mencari rata-rata, kecenderungan, presentase, indeks dan lain-lain dengan mengandalkan data kuantitatif. Sementara itu

penelitian kualitatif adalah penelitian yang lebih mengedepankan perhatian pada data kualitatif.

B. Posisi dan Fungsi Metode Penelitian

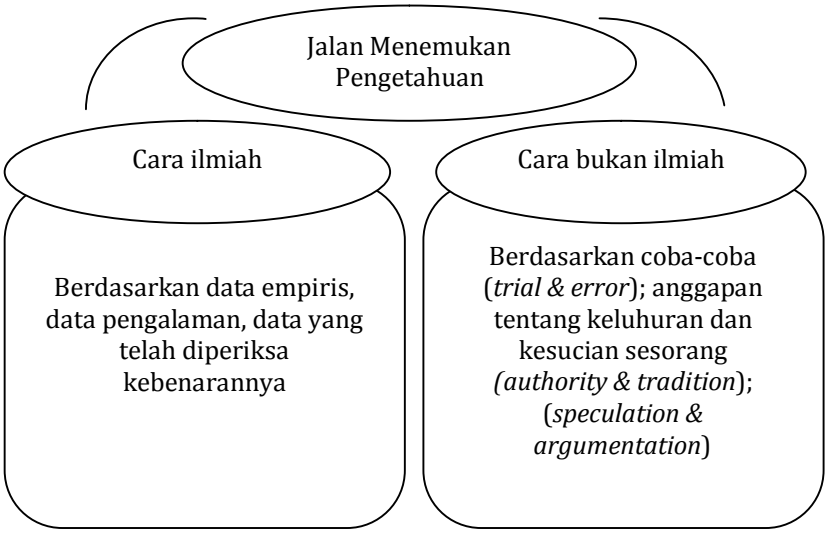
Istilah *'method'* berasal dari bahasa latin *'meta'* yang berarti sesudah, dan *'hodos'* yang berarti jalan. Dari sini lahir kata *methodus* yang berarti suatu cara atau jalan pengaturan atau pemeriksaan sesuatu atau susunan yang teratur. Metode merupakan jalan menuju wilayah yang masih penuh tanda tanya/ada masalah. Dalam hal ini perlu dibedakan terlebih dahulu istilah metode ilmu dan metode penelitian. Metode ilmu merupakan segala jalan atau cara dalam rangka ilmu tersebut sampai kepada kesatuan pengetahuan. Setiap ilmu memiliki metode sendiri yang bisa berbeda dibandingkan dengan metode ilmu lainnya. Masing-masing ilmu menggunakan metodenya dalam rangka menerangkan sesuatu hal atau meramalkan sesuatu yang akan datang. Sementara itu metode penelitian adalah jalan yang ditempuh oleh kegiatan penelitian baik teknis maupun administratif menuju wilayah yang belum dikenal dengan jalan: menelusuri jejak sejarah/ meninjau ke belakang; menjelajah appearance suatu bidang secara luas (deskriptif); menjelajah dunia faktual untuk kemudian menciptakan teori (*grounded*); menghubungkan dunia teori dengan dunia nyata (verifikatif); membuat eksperimentasi tertentu; dan membandingkan satu objek dengan objek yang lain (komparatif). [12]

Metode ilmiah dapat dikatakan sebagai suatu cara pemecahan masalah yang ini kemudian dibedakan dengan cara-cara yang dikategorikan tidak ilmiah seperti dapat dicermati dalam ilustrasi berikut ini: [13]

[12]Talizuduhu, 1985: 102.

[13]Ibid.

Gambar.3. Cara Ilmiah dan Cara Bukan Ilmiah



Sumber: Ndraha, 1985: 34-35

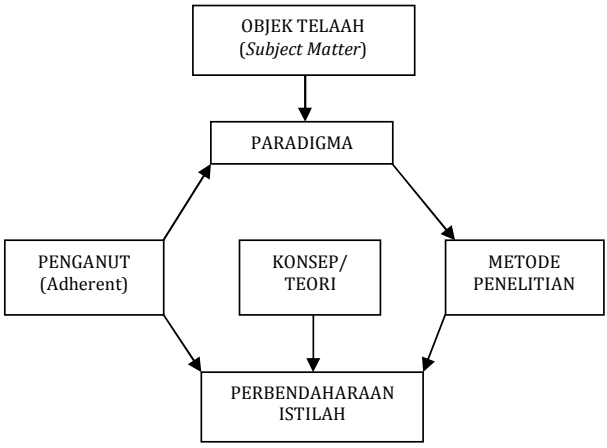
Cara-cara ilmiah terdiri dari kegiatan yang sistematik dan terkontrol secara empirik terhadap sifat-sifat dan hubungan-hubungan antara berbagai variabel yang diduga terhadap fenomena yang diteliti. Terdapat pola umum yang digunakan. Mengacu pada Winarno (1980:27), pola umum ini dapat dilihat dari prosedur yang digunakan yang langkah-langkahnya terdiri dari: perumusan masalah dan tujuan; penetapan hipotesa; penetapan metode kerja, pengumpulan data, pengolahan data, penyimpulan dan publikasi[14]. Sementara itu cara-cara bukan ilmiah, salah satunya dengan '*trial* dan *error*', adalah pemecahan masalah dengan sikap untung-untungan, usaha aktif mencoba dan mencoba. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa metode penelitian pada dasarnya mengarah pada suatu prosedur pemecahan masalah yang dilakukan secara sistematis. Metode bisa dianggap sebagai sebuah 'cara ilmiah' yang berbeda dengan cara yang 'bukan ilmiah'.

[14]Lebih lanjut lihat Winarno Surakhmad. 1980. Pengantar Penelitian Ilmiah. Dasar Metoda Teknik. Bandung: Tarsito.

Dalam kaitannya dengan metode, Collis & Hussey (2003) menyebutkan bahwa *'the term methodology refers to the overall approaches & perspectives to the research process as a whole and is concerned with the following main issues: why you collected certain data, what data you collected, where you collected it, how you collected it, how you analysed it*. Dalam hal ini, istilah 'metodologi' mengacu pada konsep yang lebih umum yaitu keseluruhan perspektif dan pendekatan dalam keseluruhan proses riset yang terdiri dari: mengapa data tertentu dikumpulkan, data apa yang dikumpulkan, dimana data diperoleh, bagaimana memperolehnya dan bagaimana menganalisisnya.

Mengacu pada Wiradi (2002), 'metodologi' merupakan salah satu diantara enam 'soko guru' atau tiang penyangga kegiatan keilmuan selain objek telaah, paradigma, konsep/teori, perbendaharaan istilah dan penganut sebagaimana dapat dicermati dalam bagan berikut ini:

Gambar. 4. Aturan Keilmuan sebagai Kriteria Pembeda Cabang Ilmu

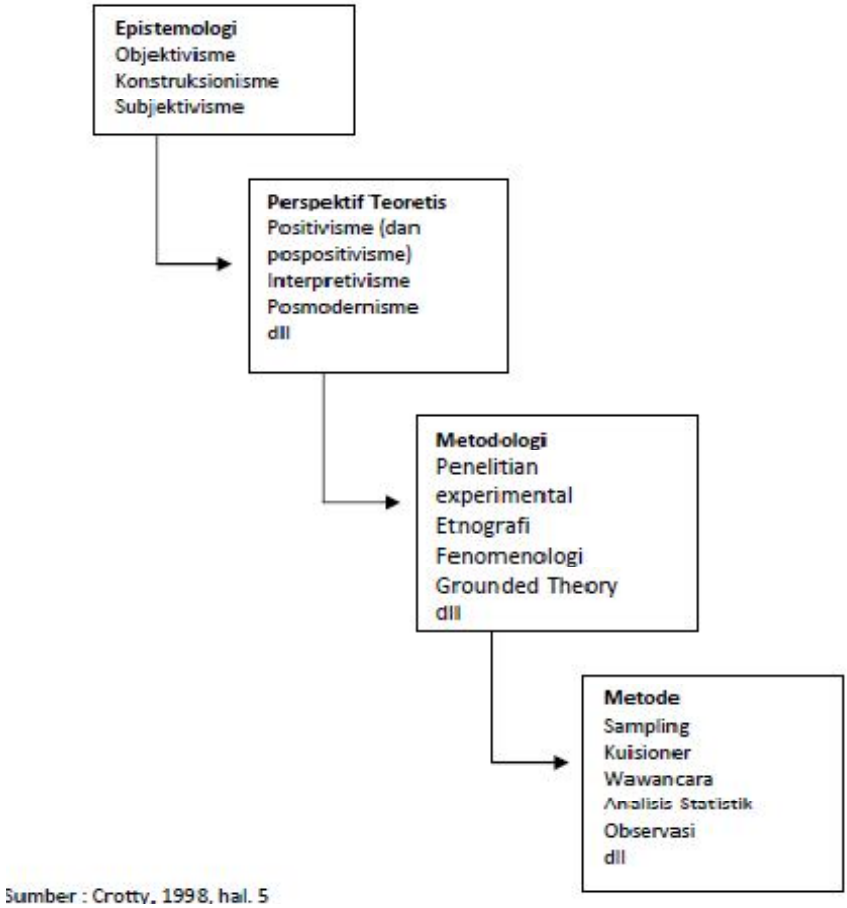


Sumber: Wiradi, 2002:10

Berbeda dengan metodologi, metode bersifat lebih khusus, *"a research method refers only to the various specific tools or ways data can be collected and analysed, e.g. a questionnaire; interview*

checklist; data analysis software etc." Dalam hal ini, metode dimaknai sebagai konsep yang lebih operasional. Hal ini serupa dengan apa yang disampaikan Crotty (1998) dalam Chariri (2009) bahwa metode sifatnya lebih operasional dibandingkan dengan metodologi seperti dicontohnya dengan: sampling, kuesioner, wawancara, analisis statistik dan observasi. Metode dapat dilekatkan dengan teknik-teknik yang digunakan dalam pengumpulan data penelitian seperti dapat dicermati berikut ini:

Gambar 5. Elemen-elemen yang Berhubungan dalam Desain Penelitian



Sumber : Crotty, 1998, hal. 5

Metode merupakan salah satu bagian dari langkah yang harus disiapkan dalam pemilahan desain penelitian yang terdiri dari: 1) menempatkan bidang penelitian (field of inquiry) dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan kuantitatif; 2) pemilihan paradigma teoritis penelitian yang dapat memberitahukan dan memandu proses penelitian; 3) menghubungkan paradigma penelitian yang dipilih dengan dunia empiris lewat metodologi; dan 4) melibatkan proses pemilihan metode pengumpulan data dan pemilihan metode analisis data.

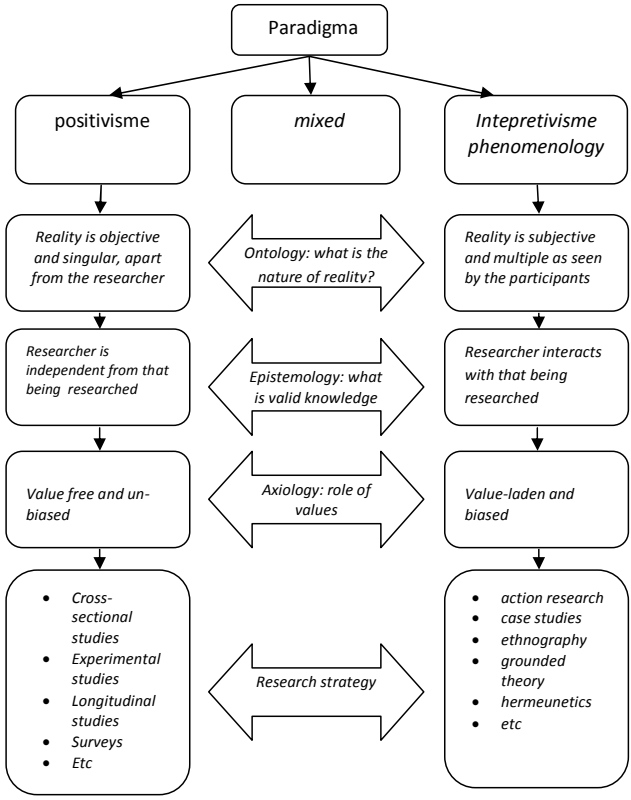
Wiradi (2002) mendefinisikan metode penelitian sebagai seperangkat langkah-langkah teknis yang tersusun secara sistematis dan logis, serta terkerangka atas dasar prinsip-prinsip ilmuah untuk melakukan penelitian. Dalam sebuah penelitian, metode sangat erat kaitannya dengan tujuan atau sasaran dari penelitian itu sendiri. Pilihan metode dipengaruhi oleh sasaran yang dibuat dalam desain penelitian. Menurut tujuannya metode penelitian dapat dibedakan menjadi metode penelitian murni, metode penelitian terapan dan metode penelitian pengembangan. Penelitian dasar atau murni terutama dilakukan untuk pengujian atau menetapkan prinsip-prinsip umum bukan untuk menerapkan hasil-hasil temuannya atau mencari pengetahuan demi kepentingan pengetahuan itu sendiri. Penelitian terapan diartikan sebagai penerapan teori di dalam pemecahan masalah. Penelitian serupa ini diadakan untuk tujuan penerapan, atau pengujian teori dan menilai kegunaan teori itu. Yang terakhir adalah penelitian pengembangan adalah penelitian yang dilakukan untuk pengembangan tujuan-tujuan lain.

Pembahasan mengenai metodologi dan metode, tidak dapat dilepaskan dari paradigma penelitian sementara itu paradigma penelitian juga berkaitan erat dengan posisi filosofis. Mengacu pada Chariri (2009), paradigma merupakan perspektif riset yang digunakan peneliti yang berisi bagaimana peneliti melihat realita (*world views*), bagaimana mempelajari fenomena, cara-cara yang digunakan dalam penelitian dan cara-cara yang digunakan dalam mengintepretasikan temuan. Dalam konteks desain penelitian, pemilihan paradigma

penelitian menggambarkan pilihan suatu kepercayaan yang akan mendasari dan memberi pedoman seluruh proses penelitian. Paradigma menentukan masalah apa yang dituju dan tipe penjelasan apa yang dapat diterimanya.[15]

Menurut Raharjo (2014), paradigma penelitian dapat dibedakan menjadi 3 yaitu: positivisme, fenomenologi intepretivisme dan campuran seperti dapat dicermati berikut ini:

Gambar .6. Paradigma Penelitian



Sumber: Raharjo, 2014:3

[15]Lebih lanjut lihat Anis Chariri. 2009. "Landasan Filsafat dan Metode Penelitian Kualitatif". Paper dalam Workshop Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif. Laboratorium Pengembangan Akuntansi (LPA), Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang, www.eprints.undip.ac.id.

Perbedaan ketiga paradigma baik postivisme, fenomenologi maupun campuran, dilihat dengan mengacu pada ontologi, epistemologi dan aksiologi yang kemudian mengerucut pada strategi penelitian yang sesuai. Dalam paradigma positivisme, realitas merupakan sesuatu yang bersifat tunggal dan objektif serta menjadi bagian dari peneliti. Dalam paradigma ini, posisi seorang peneliti tidak bergantung pada apa yang ditelitinya, penelitian bersifat bebas nilai dan bias. Strategi penelitian dalam tradisi positivisme antara lain: studi lintas bidang, studi eksperimen, studi longitudinal, survei. Sementara itu dalam paradigma fenomenologi realitas bersifat subjektif dan majemuk tergantung dari sudut pandang peneliti; peneliti berinteraksi langsung dengan apa yang diteliti, tidak bebas nilai dan bias. Strategi penelitian dalam paradigma ini antara lain:riset aksi, studi kasus, etnografi, hermeunetik, dan sebagainya. Dalam paradigma campuran, terdapat kombinasi antara kedua paradigma baik positivisme maupun fenomenologi.

Sementara itu, berkaitan dengan paradigma mengacu pada Sarantakos (1998) dalam Chariri (2009), paradigma penelitian juga diringkas menjadi tiga yaitu paradigma positivis, paradigma intepretif dan paradigma critical. Secara spesifik perbedaan antara ketiga paradigma tersebut dapat dicermati berikut ini:

Tabel. 1.Perbedaan Paradigma Positivistik, Intepretif, Critical

Aspek Kunci	Positivistik	Interpretif	*Critical*
1. Alasan melakukan penelitian	Untuk menemukan hukum sebab akibat perilaku manusia agar berbagai kejadian dapat diramalkan dan dikendalikan	Untuk memahami dan menjelaskan tindakan-tindakan manusia	Untuk membongkar mitos dan memberdayakan manusia untuk mengubah masyarakat
2. Asumsi tentang sifat realita sosial	Ada pola yang stabil dan berulang-ulang yang dapat ditemukan	Realita diciptakan oleh manusia sendiri melalui tindakan dan interaksi mereka	Realita sosial dibentuk dari ketegangan, konflik dan kontradiksi dari para pelakunya
3.Asumsi tentang sifat manusia	Mementingkan diri sendiri, rasional, dan dibentuk oleh berbagai kekuatan di lingkungannya	Makhluk sosial yang bersama-sama menciptakan arti untuk digunakan sbagai pegangan hdp	Kreatif, adaptif, berpotensi, namun terjebak dalam ilusi dan eksploitasi
4. Peran *common sense*	Berbeda dan kurang valid dibandingkan ilmu	Sebagai pegangan yang digunakan masyarakat dalam kehidupan sehari-hari	Sebagai ilusi dan mitos yang menyesatkan manusia sehingga mereka sering bertindak merugikan diri sendiri

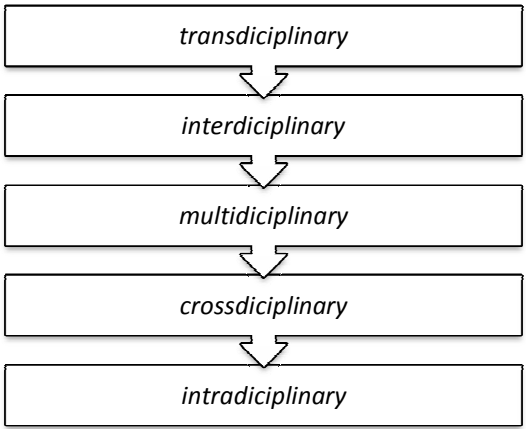
5.Sifat dari teori yang dihasilkan	Berisikan definisi, aksioma, dan hukum yang terkait secara logis-deduktif	Gambaran tentang berbagai sistem makna dari sebuah kelompok terbentuk dan menjadi langgeng	Sebuah kritik yang mengungkap kondisi yang sebenarnya untuk menolong manusia menemukan cara yang lebih baik untuk mengubah hidupnya
6.Penjelasan yang dianggap baik	Terkait secara logis dengan hukum-hukum dan berdasarkan fakta	Masuk akal bagi para pelakunya dan dapat membantu orang lain memahami dunia para pelakunya	Mampu membekali manusia dengan alat-alat yang diperlukan untuk mengubah dunia
7. Bukti yang dianggap baik	Tidak bias, terukur secara tepat, netral, dapat diulangi hasilnya	Diperoleh langsung dari pelakunya dalam sebuah konteks yang spesifik	Mampu mengungkap mitos dan ilusi
8.Nilai-nilai pribadi pelaku dalam ilmu dan penelitian	Ilmu dan penelitian harus bebas nilai	Nilai-nilai adalah bagian tak terpisahkan dari kehidupan. Tidak ada yang salah/benar, yang ada hanya "berbeda"	Semua ilmu dan penelitian harus memihak. Ada nilai-nilai yang dianggap benar dan salah
9.Metode penelitian yang digunakan	Alat-alat kuantitatif dalam bentuk survai, kuesioner, model matematis, dan uji statistik	Studi kasus spesifik dengan penggunaan alat-alat kualitatif secara intensif, meliputi wawancara, observasi, dan analisis dokumen	Lebih menekankan pada alat-alat kualitatif namun dapat juga menggunakan alat kuantitatif sebagai pelengkap

Sumber : Neuman, 2003

Perbedaan paradigma akan mempengaruhi tujuan penelitian, aspek teoritis yang digunakan dan pendekatan dalam membangun teori.

Masih berkaitan dengan metode, sebagaimana disampaikan Savitri (2013: 15), dalam penelitian juga dibutuhkan pendekatan keilmuan. Dalam hal inilah dikenal istilah transdisiplin (*transdiciplinary*), interdisiplin (*interdiciplinary*), multidisiplin (*multidiciplinary*), lintasdisiplin (*crossdiciplinary*) dan intradisiplin (*intradiciplinary*) seperti dapat dicermati dalam bagan berikut ini:

Gambar.7. Hierarki Antardisiplin



Sumber: Savitri, 2013

Pada aras bawah disebut sebagai tingkatan monodisiplin yaitu upaya memahami persoalan yang diisolasi hanya pada satu disiplin. Pada lapis kedua adalah lintas disiplin (*cross diciplinary*) yakni ketika permasalahan dalam satu disiplin dilihat dengan perspektif disiplin lainnya, tetapi batasan antar disiplin tetap dipertahankan. Pada tingkatan ketiga adalah multidisiplin (*multidiciplinary*) yakni suatu level analisis dimana beberapa disiplin digunakan bersama-sama dalam posisi setara (*juxtaposition of dicipline*) yang masing-masing menawarkan analisisnya tetapi tidak ada upaya pengintegrasian. Setingkat diatasnya adalah inter-disiplin (*interdiciplinary*) yaitu ketika terhadap beberapa disiplin itu diupayakan pengintegrasiannya untuk memahami suatu persoalan. Akhirnya adalah tingkatan transdisiplin (*transdiciplinary*). Pendekatan ini serupa dengan interdisiplin yakni ada upaya pengintegrasian analisis.[16]

Selain metode, dalam penelitian, *tools* atau instrumen merupakan bagian yang penting dalam proses penelitian. Menurut Suharsini (2001), instrumen pengumpulan data adalah alat bantu yang dipilih dan digunakan oleh peneliti dalam kegiatannya mengumpulkan data agar kegiatan tersebut menjadi sistematis dan dipermudah olehnya.[17] "Instrumen penelitian" yang diartikan sebagai "alat bantu" merupakan saran yang dapat diwujudkan dalam benda, misalnya angket (*questionnaire*), pedoman wawancara (*interview guide* atau *interview schedule*), lembar pengamatan atau panduan pengamatan (*observation sheet* atau *observation schedule*) dan

[16]Lebih lanjut lihat Myrna A Savitri. 2013. "Keniscayaan Transdisiplinaritas Dalam Sosio-Legal Terhadap Hutan, Hukum dan Masyarakat". Dalam Hariadi Kartodirjo (ed). 2013. Kembali Ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia. Yogyakarta: Forci Development dan Tanah Air Beta.

[17]Ada beberapa jenis instrumen yang biasa digunakan dalam penelitian yaitu: tes, angket dan kuesioner, interview, observasi, skala bertingkat, dan dokumentasi. Tes adalah sederet pertanyaan atau latihan atau alat lain yang digunakan untuk mengukur ketrampilan, pengukuran, intelegensi, kemampuan atau bakat yang dimiliki oleh individu atau kelompok. Angket atau kuesioner adalah sejumlah pertanyaan tertulis yang digunakan untuk memperoleh informasi dari responden dalam arti laporan tentang pribadi atau hal-hal yang ia ketahui. Interview digunakan oleh peneliti untuk menilai keadaan seseorang. Pedoman observasi adalah daftar atau jenis kegiatan yang akan diamati. Rating atau skala bertingkat adalah ukuran subjektif yang dibuat berskala.

sebagainya. Sementara itu menurut Muljono (2012), secara umum yang dimaksud dengan instrumen adalah suatu alat yang karena memnuhi persyaratan akademik dapat dipergunakan sebagai alat untuk mengukur suatu objek ukur atau mengumpulkan data mengenai suatu variabel. Dalam penelitian, instrumen diartikan sebagai alat untuk mengumpulkan data mengenai variabel-variabel penelitian untuk kebutuhan penelitian. Pada dasarnya instrumen dapat dibagi menjadi dua macam yaitu tes dan nontes. Instrumen yang termasuk kelompok tes, misalnya: tes prestasi belajar, tes intelegensi, tes bakat, sedangkan instrumen yang termasuk nontes, misalnya: pedoman wawancara, angket atau kuesioner, pedoman observasi, check list, skala sikap dan skala penilaian.

Sevilla (1993) menyebutkan bahwa tools atau instrumen menjadi tahapan yang menentukan karena hanya melalui tools atau instrumen yang tepatlah, proses pengumpulan data bisa dilakukan dengan baik. Instrumen yang tepat akan berpengaruh pada kualitas data penelitian yang diperoleh. Ada tiga hal yang harus diperhatikan dalam menentukan instrumen yang dianggap baik yaitu: reliabilitas, validitas dan sensitivitas. Reliabilitas berkaitan dengan ketelitian atau akurasi yang ditunjukan dari instrumen yang telah dibuat; validitas berkaitan dengan ketepatan; dan senitivitas berkaitan dengan kemampuan dalam memotret variasi-variasi yang dijumpai di lapangan.

Dalam konteks penyusunan instrumen penelitian harus diperhatikan bahwa kualitas instrumen sangat penting diperhatikan. Kualitas dalam hal ini mengacu pada Suryabrata (2008) berkaitan dengan validitas dan reliabilitas. Validitas didefinisikan sebagai kemampuan instrumen dalam merekam/mengukur, sedangkan reliabilitas merujuk pada konsistensi hasil perekaman/pengukuran data apabila instrumen digunakan oleh peneliti yang berbeda dalam waktu yang sama atau peneliti yang sama dalam waktu yang berlainan.

Perkembangan Penelitian Agraria di Indonesia

Pada bagian ini secara spesifik akan ditemukan penjelasan mengenai penelitian agraria khususnya yang ada di Indonesia. Penjelasan mengenai penelitian agraria ini akan diawali dengan diskusi mengenai agraria sebagai objek penelitian. Memahami apa itu agraria merupakan aspek yang penting untuk melihat jenis-jenis penelitian yang kemudian muncul.

A. Agraria sebagai Objek Penelitian

Istilah 'agraria' dapat ditelusuri artinya dari beberapa kata antara lain: kata *'agros'* dalam bahasa Yunani yang berarti tanah pertanian; kata *'agger'* dalam bahasa Latin yang berarti tanah atau sebidang tanah; kata *'agrarius'* dalam bahasa Latin yang berarti perladangan, persawahan, pertanian serta; kata *'agrarian'* dalam bahasa Inggris yang berarti tanah untuk pertanian.[18] Dalam lingkungan administrasi pemerintahan, pengertian agraria digunakan dalam arti tanah, baik untuk tanah pertanian maupun non pertanian. Lingkup pengertian ini

[18]Studi agraria sebagaimana disampaikan oleh White (2005), didefinisikan sebagai penelitian dan pengajaran ilmu sosial mengenai sejarah agraria, kemiskinan pedesaan dan agraria, reforma agraria dan pembangunan pedesaan. Ben White. *"Between Apologia and Critical Discourse: Agrarian Transition and Scholary Engagement in Indonesia",* dalam AN Luthfi. 2010. "Membaca Ulang Pemikiran Sartono Kartodirdjo: Telaah Awal", artikel dalam "Pemikiran Agraria Bulaksumur". Hal 16.

bukan dalam arti fisik, namun dalam lingkup pengaturan perangkat perundang-undangan yang memberikan landasan kebijakan di bidang pertanahan sebagai bagian dari hukum administrasi negara.[19]

Sementara itu, dalam Undang-Undang Pokok Agraria No 5 Tahun 1960, pengertian agraria digunakan dalam arti yang luas. Ruang lingkup agraria meliputi: bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya. Ruang lingkup agraria yang disebutkan dalam UUPA, serupa dengan ruang lingkup sumber daya agraria/ sumber daya alam menurut Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa 'agraria' bukan saja menyangkut tanah, namun apa saja yang berada di bawah dan di atasnya. Apa yang tumbuh di atasnya dapat berupa tanaman pertanian, perkebunan dan perhutanan lengkap dengan bangunan sosialnya, sementara yang muncul di bawahnya adalah air dan berbagai bahan tambang dan mineralnya. Pengertian agraria meliputi: bumi, air dan ruang angkasa.[20]

Ruang lingkup bumi, menurut Pasal 1 ayat (4) UUPA adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Mengacu pada pengertian ini, maka yang disebut 'tanah' meliputi permukaan bumi yang ada di daratan dan permukaan bumi yang ada di bawah air, termasuk air laut.[21] Pengertian air menurut

---

[19]Lebih Lanjut lihat Risnarto. 2006. Analisis Manajemen Agraria di Indonesia. Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis, Institut Pertanian Bogor.

[20]Definisi yang luas terhadap agraria mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Perubahan ini terkait dengan bagaimana agraria dipersepsikan dan kondisi ekonomi-politik yang menghelanya, sehingga menghasilkan perubahan-perubahan tafsir. Lihat AN Luthfi. 2011. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria. Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor*. Hal 2.

[21]Berkaitan dengan istilah 'tanah', muncul juga istilah 'soil' dan 'land'. Soil mengacu pada aspek kesuburan, sementara land mengacu pada hamparan atau are. Istilah 'land' oleh para ahli pertanian kemudian diartikan sebagai lahan yang terkait dengan peruntukkan dan pemanfaatannya. Misalnya lahan pertanian, lahan perkebunan dan sebagainya. Konsep tanah sebagai sumber daua (resources) berkaitan dengan usaha untuk melindungai kelangkaan tanah karena sifatnya yang tidak dapat diperbaruai (unrenewable). Konsep ini berkembang ketika tanah bersama-sama dengan sumberdaya yang lain seperti bahan galian/tambang, minyak, hutan dan kelautan, dieksploitasi secara besar-besaran sehingga terjadi kerusakan dan tidak dapat diusahakan secara produktif. Konsep tanah dalam arti luas yaitu meliputi bagian tubuh bumi sampai kedalaman tertentu dan ruang udara di atasnya sampai ketinggian tertentu, sementara dalam arti sempit, tanah hanya terbatas pada lapisan atas dari kulit bumi sehingga

Pasal 1 ayat (5) UUPA adalah air yang berada di perairan pedalaman maupun air yang berada di laut wilayah Indonesia. Dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan, disebutkan bahwa pengertian air meliputi air yang terdapat di dalam dan atau berasal dari sumber-sumber air, baik yang terdapat di atas maupun yang terdapat di laut. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 1 ayat (6) UUPA adalah ruang di atas bumi wilayah Indonesia dan ruang di atas air wilayah Indonesia. Pengertian ruang angkasa menurut Pasal 48 UUPA, ruang di atas bumi dan air yang mengandung tenaga dan unsur-unsur yang dapat digunakan untuk usaha-usaha memelihara dan memperkembangkan kesuburan bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hal-hal lain yang bersangkutan dengan itu. Kekayaan alam yang terkandung di dalam bumi di sebut bahan, yaitu unsur-unsur kimia, mineral, bijih-bijih dan segala macam batuan, termasuk batuan-batuan mulia yang merupakan endapan-endapan alam (Undang-undang No. 1 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan).

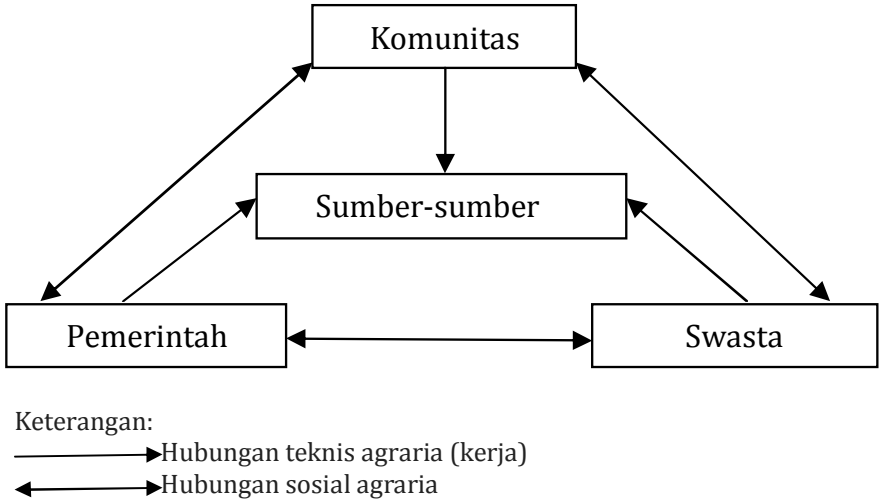
Obyek studi agraria menjadi berkembang ketika dikaitkan dengan manusia dalam rangka memenuhi kebutuhannya dan menjalankan tugasnya sebagai khalifah yang harus menjaga keselamatan bumi seisinya. Secara evolusioner, ketersediaan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan yang ada di dalamnya bergeser dari kondisi melimpah ruah dan kondisi hak penguasaan manusia atas sumberdaya alam menjadi bersifat *open access*. Kondisi ini berangsur berubah menjadi sistem penguasaan sumberdaya alam secara privat ketika jumlah penduduk berkembang sebagai fungsi ruang dan waktu. Sebagai akibatnya banyak terjadi perbenturan kepentingan atas sumberdaya alam dan lingkungan. Dalam kondisi inilah berbagai pengaturan dan peraturan diperlukan. Dalam keadaan demikian ranah hukum telah diperlukan dan menjadi hal yang penting dalam tata kehidupan penduduk untuk memenuhi kebutuhannya dalam jumlah sumberdaya alam yang

makna horizontalnya lebih dipertimbangkan sebagai dasar penguasaan sedangkan makna vertikalnya akan mengikuti perkembangan ekonomi (Risnarto, 2006:17)

terbatas. Obyek kajian agraria/pertanahan menjadi berkembang dari yang hanya sekedar obyek fisik menjadi obyek hukum, khususnya hukum tanah.

Obyek-obyek kajian agraria/pertanahan tersebut membawa konsekuensi empiris terhadap rancangan metode ilmiah dan tools yang akan digunakan dalam penelitian. Sudut pandang kajian dari aspek fisik/teknis, aspek hukum, aspek administrasi terhadap obyek-obyek kajian agrarian/pertanahan di atas membawa konsekuensi terhadap metode ilmiah dan *tools* yang diperlukan. Mengacu pada Safitri (2014), studi agraria dimaknai sebagai studi yang berupaya menjelaskan relasi manusia secara individual/kelompok dengan objek 'agraria' yaitu bumi, air, kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Relasi ini meliputi dan dipengaruhi berbagai aspek: hukum, politik, ekonomi, psikologi, sejarah, kebudayaan dan lain-lain. Dalam konteks relasi antara subjek dengan objek agraria, Sitorus (2002) secara detail mengilustrasikannya sebagai berikut:

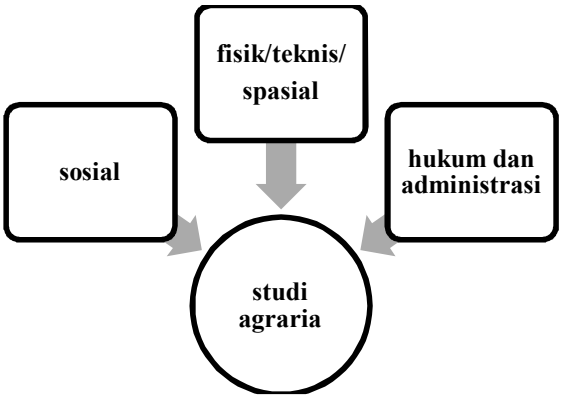
Gambar. 8. Relasi Subjek dan Objek Agraria



Sumber: Sitorus, 2002

Subjek agraria dalam hal ini adalah pihak-pihak yang terlibat langsung dengan sumber-sumber agraria, sementara objek agraria merupakan sumber-sumber agraria yang terdiri dari: tanah, perairan, hutan, tambang dan ruang di atas bumi dan air (udara). Obyek-obyek kajian agraria/pertanahan tersebut diatas membawa konsekuensi empiris terhadap rancangan metode ilmiah dan tools yang akan digunakan dalam penelitian. Sudut pandang kajian dari aspek fisik/teknis, aspek hukum dan administrasi, dan aspek sosial terhadap obyek-obyek kajian agraria/pertanahan di atas membawa konsekuensi terhadap metode ilmiah dan tools yang diperlukan.

Gambar. 9. Aspek-Aspek Dalam Studi Agraria



Selain istilah agraria, konsep lain yang sering muncul adalah 'pertanahan'. Secara Umum, pertanahan adalah hal-hal yang bersangkut-paut dengan tanah dari segi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya. Istilah pertanahan secara luas berkembang sejak dibentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN) pada tahun 1988 yaitu lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) yang bertugas mengelola dan mengembangkan administrasi pertanahan berdasarkan UUPA maupun Peraturan Perundangan lainnya. Berdasarkan konsep ini, pengertian bersangkut paut tersebut merujuk

pada piranti strategis UUPA yang merupakan dasar pokok kebijakan pertanahan dan peraturan pelaksanaannya serta piranti struktural kelembagaan pertanahan secara formal BPN maupun secara informal yang berkembang di masyarakat sebagai wadah organisasi dan sarana untuk mewujudkan tujuan yang terkandung dalam UUPA tersebut. Pertanahan dalam hal ini adalah didefinisikan sebagai hubungan antara subjek dan objek hak atas tanah melalui keterikatan penguasaan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan atas tanah. Berkaitan dengan konsep pertanahan dalam istilah kebijakan pertanahan atau land policy, ranah pengkajian isu agraria dapat dikategorikan dalam sub-sub: *land tenure, land use, land value* dan *land development*.

Gambar .10. Administrasi/Manajemen Pertanahan sebagai Tools dalam Implementasi Kebijakan Pertanahan

Sumber: Enemark, 2004

B. Perkembangan Penelitian Agraria

Kegiatan penelitian menjadi salah satu perhatian penting pasca terjadi berbagai persoalan pembangunan sebagai dampak Perang Dunia II. Studi-studi evaluasi berbasis penelitian, dilakukan untuk membangun kembali perekonomian di negara-negara yang yang hancur akibat perang. Penelitian-penelitian yang dilakukan ketika itu,

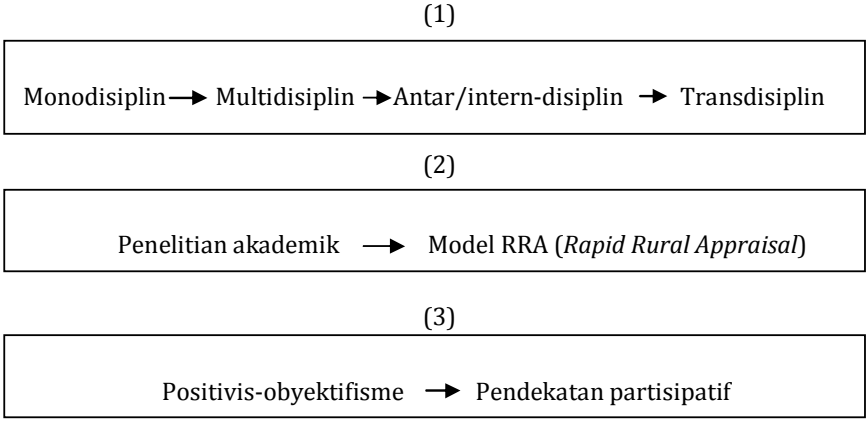
adalah penelitian yang bersifat *policy oriented* dan lebih diletakkan pada ilmu-ilmu terapan. Kegiatan penelitian untuk ilmu murni (pengembangan ilmu) tidak begitu berkembang. Penelitian untuk pengembangan ilmu dilakukan bersamaan dengan kegiatan penelitian untuk proyek-proyek dari studi kebijakan (Wiradi, 2009: 22).

Sementara itu, perkembangan kegiatan penelitian secara umum di Indonesia dapat ditelusuri pada masa sebelum kemerdekaan dan sesudah kemerdekaan. Sebelum tahun 1945, penelitian ilmiah dilakukan oleh Pemerintah Kolonial Belanda di bidang kemasyarakatan untuk memahami kondisi sosial guna kepentingan perumusan kebijakan-kebijakan penjajahan dan di bidang ekonomi (pangan ekspor seperti teh, gula, dan sebagainya). Pada tahun 1778 dibentuk organisasi ilmiah pertama yang disebut Bataviaasch Genootschap van Kunsten en Wetenschapen yang bertujuan memajukan penelitian mengenai alam, kemasyarakatan, dan kemanusiaan, untuk kepentingan pertanian, perdagangan, dan kesejahteraan kolonial. Sementara itu setelah kemerdekaan, perkembangan penelitian di Indonesia dimulai tahun 1956 dengan Undang-Undang No 6 Tahun 1956 melalui pembentukan Majelis Ilmu Pengetahuan Indonesia. Pada tahun 1962 dibentuk Departemen Urusan Research Nasional yang masuk dalam Kompartemen Pembangunan. Tugas dari departemen ini adalah mengkoordinir, menstimulir dan mengadakan research untuk kepentingan pembangunan negara baik di bidang ilmu pengetahuan sosial dan kemanusiaan dengan memberikan prioritas pada research di bidang produksi. Pada tahun 1973 menandai semakin mantapnya kedudukan penelitian dalam pembangunan dengan adanya Menteri Negara Riset melalui Keputusan Presiden RI No. 45 Tahun 1973. [22]

Terdapat 3 jalur perkembangan dalam kegiatan penelitian di negara-negara berkembang pada umumnya dan di Indonesia sebagai dapat dicermati berikut ini:

[22]Taliziduhu, ibid.

Gambar 11. Jalur Perkembangan Metodologi Penelitian



Sumber: Wiradi, 2009: 23

Perkembangan pertama dari monodisiplin menjadi interdisiplin terjadi karena dirasa kurang memadainya pendekatan monodisiplin dalam menjawab masalah-masalah yang ada. Praktek multidisiplin kemudian dipraktekan dalam wujud kerjasama beberapa disiplin ilmu dalam satu tim. Wujud penelitiannya masih dalam konteks penelitian akademik konvensional. Perkembangan kedua terjadi karena kecenderungan perubahan orientasi penelitian yang didasari adanya kebutuhan rekomendasi bagi suatu kebijakan pemerintah. Perkembangan kedua ini dikatakan sebagai upaya mencari jalan tengah yang lebih efisien antara penelitian akademik-konvensional dengan tipe penelitian kebijakan yang tidak mendalam. Dari sini muncul metode penelitian seperti RRA dan sejenisnya. Perkembangan ketiga berkaitan dengan penggunaan paradigma alternatif tentang pembangunan (penelitian mengenai masalah-masalah pembangunan) yang kemudian disebut dengan istilah penelitian partisipatoris. Disinilah kemudian muncul pendekatan PRA yang lahir dengan tujuan empowerment (pemberdayaan).

Penelitian mengenai agraria, pada akhirnya berkembang dengan mengikuti problem-problem agraria yang ada. Perkembangan studi agraria dalam konteks internasional, menunjukan adanya pergeseran

di abad 20 dan abad 21.[23] Pada abad 20, debat masalah agraria ditandai dengan pembicaraan tentang isu yang terkait dengan akses tanah, tenaga kerja, konsolidasi atau mobilitas kapital. Isu-isu agraria ini dilihat dalam kerangka analitik yang linear; mencoba menjelaskan pergeseran yang terjadi dari sistem produksi subsistensi ke ekonomi pasar, perubahan dari pertanian ke industrialisasi, perubahan dari pedesaan ke perkotaan, dimana semua proses ini didorong, diekskalasi dan dipandu oleh kekuatan-kekuatan kapital. Berbeda dengan studi agraria di abad 20, di abad 21 aspek-aspek seperti globalisasi dan kecenderungan lintas negara merupakan variabel yang tidak dapat diabaikan. Integrasi ekonomi keluarga ke pasar global, moda-moda baru ekspansi kapital, revolusi teknologi yang memungkinkan mobilitas modal lintas negara dengan kecepatan yang luar biasa, pertambahan populasi dunia, serta hadirnya aktor-aktor korporasi transnasional dan gerakan-gerakan sosial transnasional menjadikan studi agraria abad 21 memiliki spektrum kajian yang semakin meluas.[24]

Dalam konteks Indonesia, masalah agraria atau pertanahan segera sejak Proklamasi Kemerdekaan RI sudah dirasakan sebagai masalah nasional yang krusial.[25]Bentrokan dan kegoncangan politik yang terjadi

---

[23]Shohibudin (2012) mencatat bahwa sebagai sebuah *studies*, maka studi agraria bersifat multi-disiplin, dan hal inilah yang membuat perkembangannya dewasa ini amat penuh warna. Kalau dulu *agrarian political economy* seolah identik dengan kalangan Marxian, misalnya, maka buku fenomenal Hefner *The Political Economy of Mountain Java* (1990) mengenai perubahan agraria di Pegunungan Tengger, Jawa Timur dari era kolonial hingga era 1980-an jelas mewakili perspektif interpretive-hermeneutis. Hefner menyebut pendekatan non-Marxisnya ini sebagai 'non-economic approach to economic change.'Demikian pula, perhimpitan antara agrarian political economy dengan political ecology saat ini sudah banyak disambut dan dipraktikkan. Sejumlah hasil penelitian yang mengkombinasikan dua pendekatan ini telah dipublikasikan di berbagai jurnal internasional, seperti *Journal of Peasant Studies*, *Journal of Agrarian Change*, *Development and Change*, dsb. Bahkan *Journal of Forest Policy and Economics* pernah membuat edisi khusus mengenai 'Community-based forestry in the developing world: Analyses from an agrarian perspective'; satu isu yang sebelumnya jarang sekali muncul di jurnal yang berada dalam kelompok ScienceDirect ini. Lebih lanjut lihat Shodibudin. 2012. "Sketsa Perkembangan Reforma Agraria dan Studi Agraria, Sekelumit Peta Navigasi". http://indoprogress.com/2012/02/sketsa-perkembangan-reforma-agraria-dan-studi-agraria.

[24]An Luthfi, dkk, 2010:5.

[25]Pilihan *tools* atau instrumen dalam penelitian agraria, tidak dapat dilepaskan dari dinamika perkembangan studi agraria di Indonesia. Soetarto (2010) memberikan gambaran perkembangan ini dimana dikatakan bahwa studi agraria pernah 'tertidur' dan meredup selama hampir 10 tahun pada masa tragedi politik 65. Sejak tahun 1966-1976, bisa dikatakan bahwa

akibat pelaksanaan landreform, menunjukan bahwa masalah tanah menjadi dasar konflik. Benturan dan kegoncangan yang terjadi di daerah pedesaan terutama di provinsi padat penduduk di Jawa dan Bali pasca pelaksanaan landreform, telah mendorong keluarnya Laporan Interim tentang Masalah Pertanahan yang diantaranya disebutkan beberapa masalah pertanahan kunci yaitu:[26]

1. Pemilikan, penguasaan, penggarapan, dan penggarapan tanah pertanian;
2. Sewa menyewa, sakap menyakap tanah dan hubungan kerja di bidang pertanahan padi sawah di Jawa;
3. Penggarapan tanah rakyat untuk tanaman tebu;
4. Budidaya tambak di Indonesia
5. Pemilikan, penguasaan dan penggarapan tanah dalam hubungannya dengan pembangunan pedesaan.

Identifikasi permasalahan yang sudah diperoleh, pada kenyataannya tidak serta merta dapat diselesaikan. Sejumlah faktor ternyata menyulitkan atau menghambat pemecahan masalah pertanahan karena pelaksanaan reforma agraria dan langkah-langkah lain reforma agraria dibekukan dan perhatian dialihkan ke sektor pembangunan lain seperti: rehabilitasi pengairan, prasarana perkebunan, dan peningkatan produksi pertanian pada umumnya. Pada masa itu, 'penelitian' sebenarnya sudah dilakukan sebagai bentuk input terhadap kebijakan, misalnya: penelitian mengenai pelaksanaan UU No.2 Tahun 1960 tentang perjanjian Bagi Hasil dan UU No 16

isu agraria tidak mungkin dibicarakan. Tahun 1974, Sajogyo mulai memunculkannya kembali dengan membicarakan masalah kemiskinan di pedesaan, disusul kemudian pada tahun 1977 oleh Masri Singarimbun dan David H Penny, dan pada tahun 1980-an oleh Mubyarto dan Loekman Soetrisno. Pilihan pendekatan yang digunakan ketika itu seperti digunakannya *Participatory Action Research (PAR)* untuk menghasilkan sebuah penelitian yang *based on rural structural-realities* memberikan satu gambaran bahwa penelitian agraria yang awalnya dilakukan oleh intelektual progresif Indonesia yang cenderung elitis yang tidak terlalu tertarik dengan kemiskinan pedesaan dan kondisi agrarianya telah mengalami perubahan.

[26]Tjondronegoro (2006: 77)

Tahun 1964 tentang bagi Hasil Perikanan. Sejumlah topik penelitian disarankan untuk dilakukan dalam jangka pendek yaitu:

1. Pengaruh pemekaran daerah perkotaan dan perindustrian terhadap masalah pemilikan, penguasaan, dan penggarapan tanah serta kesempatan kerja bagi penduduk setempat;
2. Hambatan-hambatan dalam proyek pengukuran desa-desa yang bertujuan menerapkan pensertifikatan di daerah pedesaan berdasarkan PP No.10/1961;
3. Penentuan batas minimum dan maksimum pemilikan dan penguasaan tanah pertanian yang dapat menjamin kehidupan satu keluarga tapi secara layak dan penggarapan tanah secara optimal;
4. Sebab-sebab dan secara transaksi jual beli tanah paling banyak terjadi dengan mengabaikan prosedur yang teratur.

Inilah posisi penelitian agraria di masa awal kemerdekaan untuk secara praktis menjawab masalah pertanahan yang muncul saat itu.

Dalam perkembangannya saat ini, perkembangan penelitian agraria dapat dilihat melalui penelusuran hasil-hasil penelitian yang dilakukan oleh perguruan tinggi, pusat penelitian dan pengembangan, pusat studi/pusat kajian, serta LSM/NGO. Dalam konteks inilah, output atau hasil dari setiap penelitian yang dilakukan akan sangat dipengaruhi oleh kebutuhan atau kepentingan yang ada dalam masing-masing desain riset, apakah tujuan risetnya untuk pengembangan keilmuan, memberikan input terhadap kebijakan, ataupun tujuan-tujuan lain.[27]

[27]Contoh desain riset dengan kebutuhan tertentu misalnya dapat dilihat dari penelitian AKATIGA. AKATIGA merupakan lembaga penelitian yang memfokuskan lembaganya sebagai rujukan dari penelitian bagi perubahan kaum marjinal di Indonesia. Melalui penelitian, lembaga ini berupaya untuk memperluas akses mereka terhadap sumberdaya dan proses pembuatan kebijakan, terutama di area-area seperti: perburuhan, usaha kecil, agraria, pembangunan berbasis masyarakat, kebijakan penganggaran dan pelayanan publik. Penelitian merupakan kegiatan utama untuk mengeksplorasi problema yang dihadapi kelompok miskin. Salah satu isu yang dijadikan fokus penelitian dari AKATIGA adalah mengenai 'kaum marjinal dan akses terhadap tanah'. Agraria merupakan isu pertama yang menjadi prioritas. Problem utama yang diberikan penekanan berkaitan dengan isu agraria ini adalah kebijakan pertanahan di masa Orde Baru yang berfokus pada investasi besar yang membawa dampak pada pertanian. Lahan

Sebagaimana disebutkan Wiradi (2002), masalah agraria sebagai suatu topik penelitian merupakan masalah yang sangat luas, berat dan kompleks, bahkan peka. Hal ini dimungkinkan karena masalah agraria merupakan masalah yang sudah setua peradaban manusia, yaitu sejak manusia hidup menetap dan mengembangkan budaya bercocok tanam. Sementara itu apabila dilihat sebagai isu kebijakan, tonggak pertama kebijakan agraria adalah apa yang dianggap sebagai pelaksanaan landreform pertama di dunia yaitu pada masa Solon (594 SM). White (2006) dalam AN Luthfi (2010) menyebutkan bahwa kajian agraria merupakan riset dan pengajaran tentang struktur agraria, sejarah agraria, reforma agraria, kemiskinan pedesaan dan pembangunan pedesaan.

Perkembangan studi agraria di Indonesia sendiri mengalami kevakuman selama kurang lebih enam puluh tahun yang lalu ketika Indonesia baru saja membangun dirinya menjadi negara bangsa merdeka. Pada masa ini pengetahuan tentang agraria belum menjadi pengetahuan umum.[28] Tidak ada perhatian yang serius untuk memikirkan berbagai hal yang berkaitan dengan masalah agraria baik di tingkat negara, maupun akademisi dan praktisi. Keterlibatan kekuatan politik kiri yang sangat dalam dan luas pada sektor agraria

dikuasai korporasi dan menyisakan petani tunakisma (*landless).* Kenyataan ini berlangsung di banyak tempat di Indonesia dan berdampak pada munculnya konflik-konflik agraria terutama antara petani kecil dengan investor. Penelitian dari lembaga ini menelusuri persoalan dan kebijakan agraria yang berdampak pada kehidupan di desa, serta kaitan antara akses terahdap tanah dengan faktor lain di luar kebijakan (semisal pilihan penghidupan bagi petani terhadap kepemilikan lahan). Kajian-kajian yang dilakukan melingkupi: pemanfaatan lahan, gerakan petani, pertanian skala kecil, kemandirian pangan, hingga kebijakan pertanian yang berdampak pada kehidupan petani. Dalam pelaksaan penelitiannya lembaga ini menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif dengan pengumpulan data melalui: wawancara mendalam, observasi langsung, diskusi kelompok terfokus dan survei. Satu ciri khas yang dimunculkan dari pelaksanaan riset adalah model live in para penelitinya selama satu hingga tiga bulan untuk mengamati dan memahami subjek penelitian. Hasil penelitian yang ada dijadikan sebagai masukan/rekomendasi untuk mendorong perubahan kebijakan yang dilakukan melalui advokasi dan penguatan jaringan kepada kelompok marjinal, masyarakat sipil, pemerintah, media massa, indonesianis, kalangan peneliti dan lembaga-lembaga internasional.

[28]Sebagaimana dijelaskan AN Lutfi, dkk (2010:6-7), studi agraria dapat dikatakan pernah 'tertidur'. Sejak tragedi politik 65, banyak pihak mengkait-kaitkan persoalan agraria dengan komunisme, kajian terhadap isu ini akhirnya meredup selama beberapa tahun (kurang lebih 10 tahun, 1965-1976). Namun secara terpisah-pisah, beberapa orang tetap menekuni kajian ini dalam tema yang tidak eksplisit. Apa yang mereka lakukan itu pada dasarnya adalah upaya untuk terus mengusung studi agraria mengingat urgensinya bagi masa depan Indonesia.

sampai pertengahan tahun 1960-an telah menciptakan trauma dan sekaligus kesewenang-wenangan atas nama tanah pada masa berikutnya. Hampir-hampir tidak berkembang rasionalitas sosial dan intelektual ketika baik negara maupun ilmuwan berbicara tentang segala sesuatu yang berhubungan dengan tanah, sehingga berbagai konsep yang dikembangkan tidak didasarkan pada kenyataan yang ada. Realitas agraria seakan-akan hanya dihubungkan dengan pertanian dan perdesaan. Padahal kenyataannya, masalah agraria juga merupakan sesuatu yang riil ketika berbicara tentang ruang dan kategori lain seperti: perkotaan, hutan dan industri. Pada akhirnya, individu maupun kelompok intelektual yang mencoba menjadikan sektor agraria sebagai substansi material dalam pemikiran dan aksi kritisnya tidak mendapatkan tempat pada masa orde baru.[29]

Setelah berakhirnya orde baru, kondisi situasi, kesempatan dan tantangan bagi pengembangan studi agraria sangat berbeda dibandingkan dengan orde baru maupun orde sebelumnya. Dalam konteks inilah, ragam penelitian agraria bisa dikembangkan secara lebih lengkap. Wiradi (2009) mengusulkan adanya tiga jenis penelitian berdasarkan sifat, tujuan dan konteksnya. Pertama adalah penelitian akademik konvensional. Penelitian serupa ini bertujuan untuk akumulasi pengetahuan untuk pengembangan ilmu. Pada tipe penelitian ini, pengambilan keputusan untuk semuanya ada di tangan peneliti. Kedua adalah tipe penelitian yang berorientasi kebijakan (policy oriented research). Penelitian ini bertujuan untuk mempersiapkan, memberi masukan, ataupun mendukung suatu kebijakan pemerintah serta memantau dan mengevaluasi pelaksanaan suatu kebijaksanaan pemerintah. Pada tipe penelitian kebijakan, pilihan metodologi ditentukan oleh peneliti, tetapi keputusan tentang pilihan tema dan pilihan bentuk laporan atau publikasi ada di tangan penentu kebijakan (terutama jika penelitian merupakan 'pesanan'). Ketiga adalah penelitian partisipatoris. Penelitian tipe

[29]Lebih lanjut lihat Bambang Purwanto. "Pemikiran Agraria, Hal Penting yang Terabaikan". Prolog dalam AN Luthfi. Melacak Sejarah Pemikiran Agraria. Yogyakarta: STPN Press dan Pustaka Ifada.

ketiga ini bertujuan untuk memberdayakan masyarakat. Dalam penelitian partisipatoris, pengambilan keputusan mengenai semuanya merupakan konsensus antara si peneliti bersama semua pelaku yang terlibat dalam permasalahan. Secara lebih rinci, perbedaan antara ketiga jenis penelitian/riset ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini:

Tabel.2. Perbedaan Tiga Jenis Riset

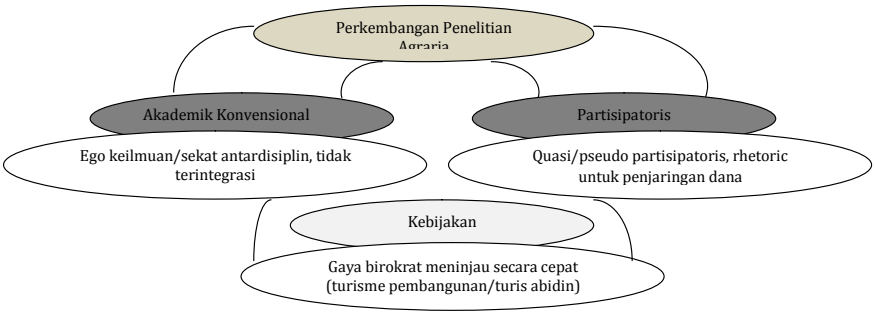
Langkah Riset		Riset Akademis	Riset Kebijakan/ Riset Evaluasi	Riset Partisipatoris
PILIHAN MASALAH	Apa	Pilihan ditentukan atas kepentingan dan disiplin peneliti profesional	Pilihan ditentukan atas dasar berbagai kebutuhan administratif dari klien	Pilihan ditentukan atas dasar permasalahan yang langsung dirasakan
	Siapa	Peneliti profesional	Klien (yang berada di luar permasalahan)	Bersama : (para aktor dan peneliti profesional)
PILIHAN METODE	Apa	Desain riset eksperimental, pemanfaatan instrumen andal dan analisis statistik	Desain riset lapangan quasieksperimental, instrumen andal dan analisis statistik	Desain riset berdasar konsensus, pemanfaatan instrumen empatik, metode analis kompleks
	Siapa	Peneliti profesional	Peneliti profesional	Bersama: para aktor dan peneliti profesional
PILIHAN HASIL	Apa	Publikasi (presentasi dalam seminar para ahli)	Laporan (kepada klien) atau publikasi (bila si peneliti melakukan negosiasi)	Perubahan situasi, peningkatan pengetahuan dan kemampuan para aktor untuk melihat dan mengubah situasi mereka
	Siapa	Peneliti profesional	Klien (terutama)	Bersama: aktor dan peneliti profesional

Sumber: Fernandes dan Tandon (ed), 1993, hlm10.

Dalam setiap pilihan dari ketiga jenis penelitian ini, pada dasarnya harus bisa *beyonds method* atau melampui batas dari masing-masing pembeda tersebut. Penggunaan metode penelitian

harus mampu melengkapi satu tujuan dengan tujuan yang lain. Hal ini dimungkinkan karena jenis-jenis penelitian tersebut pada kenyataannya memiliki kelemahan-kelemahan tertentu seperti dapat dicermati dalam ilustrasi berikut ini:

Gambar.12. Kelemahan dari Pilihan Jenis Riset



Sumber: Wiradi, 2009

Penelitian akademik konvensional memiliki kelemahan dari adanya ego keilmuan yang seringkali menyebabkan hasil penelitian tidak terintegrasi (berhenti) pada keilmuan tertentu. Sementara itu model penelitian kebijakan kerapkali mendapat kritik karena sifatnya yang tergesa-gesa, sehingga hasil yang diperoleh sifatnya cenderung hanya menangkap permukaan/tidak mendalam. Sementara itu penelitian partisipatoris pun menghendaki beberapa dasar tertentu untuk benar-benar bisa disebut partisipatif karena tidak jarang 'label' partisipatoris' yang dimunculkan hanya digunakan untuk menjaring sejumlah sokongan pendanaan tertentu. [30]

[30]Konsep partisipatoris dalam konteks penelitian tidak cukup sekedar ditandai oleh kehadiran sejumlah besar orang untuk mendengarkan 'kuliah' atau 'himbauan' (musyawarah), juga bukan sekedar banyaknya orang miskin yang terlibat dalam organisasi ataupun kegiatan yang dibentuk oleh para profesional untuk mereka. Partisipasi menyangkut keterlibatan langsung kelompok sasaran sebagai pelaku dan penentu keputusan dalamkeseluruhan proses penelitian maupun aksi, termasuk penentuan bentuk organisasi mereka sendiri dan juga penentuan sifat dan batas keterlibatan para profesional dalam kegiatan mereka (White, 1997, dalam Wiradi, 2009).

Ragam Penggunaan Metode dalam Penelitian Agraria

Pada bagian ini akan dijelaskan variasi penggunaan metode dalam penelitian agraria. Variasi ini ditemukan dari sejumlah sampel atau contoh hasil penelitian yang ditemukan dari lembaga penelitian/ instansi, perguruan tinggi serta LSM/NGO yang dipilih sebagai site pencarian sumber kepustakaan. Ragam penggunaan metode ini akan dikelompokan dalam tiga ranah utama yaitu agraria dalam penelitian akademik, agraria dalam ranah penelitian kebijakan dan agraria dalam ranah penelitian partisipatoris (advokasi).

A. 'Agraria' Dalam Ranah Penelitian Akademik

Penelitian akademik merupakan jenis penelitian yang secara khusus diarahkan untuk pengembangan keilmuan tertentu. Dalam penelitian akademik, kekhasan yang muncul adalah posisi metodologi yang dipergunakan dalam penelitian untuk diuji sesuai atau tidaknya (*methodology oriented*). Hal ini dianggap penting untuk dapat menilai validitas (keberlakuan) kesimpulan-kesimpulan yang ditarik dalam laporan tersebut. apabila metodologi dianggap tidak sesuai, maka kesimpulan dalam laporan akan diragukan validitasnya.

Dalam hal ini hasil penelitian dari Institut Pertanian Bogor digunakan untuk melihat bagaimana tema 'agraria' dikembangkan

dalam penelitian di ranah akademik. Sebagai perguruan tinggi pertanian negeri tertua di Indonesia, Institut Pertanian Bogor (IPB) merupakan salah satu kekuatan utama studi-studi agraria di Indonesia.31 Di kampus inilah tokoh-tokoh pelopor studi agraria Prof. Sajogyo, Prof. Tjondronegoro dan Dr. Gunawan Wiradi mulai menyemaikan bibit tradisi pemikirannya. Secara kelembagaan rumah utama (*powerhouse*) penerus tradisi kajian agraria 'mazhab Bogor' pada tingkat sarjana di kampus ini utamanya adalah Fakultas Ekologi Manusia. Walaupun secara teoretik dua fakultas lainnya, yaitu Fakultas Pertanian dan Fakultas Peternakan juga mengkaji dalam tingkatan tertentu aspek-aspek agraria namun penekanan yang diberikan lebih bersifat teknis dari ilmu pertanian dan pemuliaan hewan ternak dan relatif tidak menyentuh aspek sosial politik. [32]

Dalam hasil-hasil penelitian yang dijumpai, karakteristik khas dari hasil penerjemahan tentang permasalahan agraria dijumpai dalam topik-topik antara lain: reforma agraria, perubahan struktur agraria, pengelolaan SDA, konflik agraria dan konversi lahan seperti dapat dilihat dalam judul-judul penelitian berikut ini:[33]

---

[31]IPB didirikan secara resmi pada 1 September 1963 sebagai perguruan tinggi negeri otonom setelah sebelumnya berada dalam naungan Universitas Indonesia.

[32]Untuk konteks penelitian ini, Fakultas Ekologi Manusia (FEMA) merupakan fakultas utama untuk melihat jejak dan pelembagaan pemikiran agraria Prof. Sajogyo dan kawan-kawan. Menurut laman resminya FEMA merupakan fakultas baru di lingkungan IPB. Didirikan pada tahun 2005, lembaga ini memiliki akar cikal bakalnya dari Departemen Gizi Masyarakat dan Sumberdaya Keluarga (GMSK), Program Studi Penyuluhan dan Komunikasi Pertanian Departemen Sosial Ekonomi Fakultas Pertanian dan bagian sosial ekonomi dari berbagai fakultas di IPB. Hingga saat ini Fakultas ini menaungi tiga departemen yang menyelenggarakan program tingkat sarjana, yaitu Departemen Gizi Masyarakat, Departemen Ilmu Keluarga dan Konsumen, dan Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat.

[33]Secara umum, tema kajian agraria dalam karya-karya ilmiah mahasiswa IPB menunjukan tingkat keragaman yang lebih tinggi. Ada beberapa kajian yang mengangkat kasus konflik agraria di wilayah *fishingground* dan di daerah wisata. Tema seperti ini menunjukan pemahaman dan eksplorasi yang lebih luas tentang konsep agraria atau konflik agraria tidak semata-mata soal tanah di wilayah pertanian atau perkebunan, tetapi di wilayah perairan di kalangan nelayan dan pekerja sektor pariwisata. Hal lain yang juga menarik, sejumlah karya ilmiah mahasiswa IPB sudah lebih 'berani' dalam menggunakan pendekatan baru, terutama pendekatan gender dan eko-feminisme dalam studi agraria mereka.

Tabel. 3. Daftar Penelitian dari Institut Pertanian Bogor

No	Tahun	Judul	Metode	Pendekatan	Pengumpulan Data	Analisis
1	2002	Pembentukan Struktur Agraria pada Masyarakat Pinggiran Hutan: Studi Kasus di Desa Sintuwu dan Desa Berdikari, Kecamatan Palolo, Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah	Studi kasus	Kualitatif	wawancara, pengamatan langsung, studi dokumen	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/ verifikasi data)
2	2004	Konversi Lahan Pertanian dan Perubahan Struktur Agraria (Kasus di Kelurahan Mulyaraharja, Kecamatan Bogor Selatan, Kota Bogor, Jawa Barat)	Studi kasus	Kualitatif	pengamatan, wawancara mendalam (indepth interview), studi/ analisis data dokumen/ sekunder	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan)
3	2007	Pengaruh Perubahan Struktur Agraria Terhadap Terjadinya Marginalisasi Petani (Kasus Desa LeuwiKaret, Kecamatan Klapanunggal, Kabupaten Bogor, Jawa Barat	Survei dan wawan cara	Kombinasi Kuantitatif dan Kualitatif	Pengamatan (observasi), survei, wawancara dengan kuesioner	Reduksi data, intepretasi data kuantitatif dan kualitatif
4	2008	Distribusi Kepemilikan Lahan Pertanian dan Sistem Tenurial di Desa-Kota (Kasus Desa Cibatok 1, Kecamatan Cibulangbulang, Kabupaten Bogor, Propinsi Jawa Barat)	Studi Kasus Instrinsik	Kuantitatif dan kualitatif	wawancara mendalam, analisis dokumen, pengamatan berperan serta, penyebaran kuesioner	Reduksi data, pemetaan/ pembuatan tipologi, pelaporan
5	2011	Dampak Pembaruan Agraria Berbasis Rakyat terhadap Keamanan Tenurial (Tenurial Security) Masyarakat di Organisasi Tani Lokal Dangiang (Desa Dangiang, Kecamatan Cilawu, Kabupaten Garut, Jawa Barat)		Kualitatif dan kuantitatif	observasi lapang, wawancara terstruktur dan mendalam, survei, studi dokumen	Analisis data kualitatif (deskriptif), analisis data kuantitatif (tabel frekuensi, teks naratif, matriks)

Sumber: Diolah oleh peneliti

Secara umum sebaran lokasi yang muncul dari penelitian-penelitian yang dilakukan juga mengambil lokasi di wilayah sekitar Bogor atau daerah Jawa Barat, meskipun ada juga penelitian dari daerah lain dengan jumlah yang sangat terbatas. Penelitian bersifat studi kasus mikro dengan membandingkan desa-desa di wilayah kabupaten Bogor, Jawa Barat seperti dapat dicermati berikut ini:

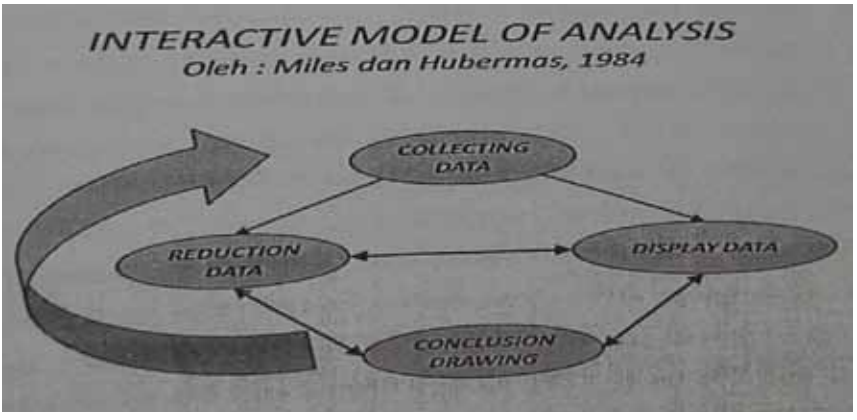
Tabel.4 . Cirikhas Sebaran Lokasi dari Hasil Penelitian di IPB

No	Judul	Lokasi Penelitian	Alasan Pemilihan Lokasi
1	Sikap Rasional Petani dan Konflik Pemanfaatan Lahan Pertanian di Perdesaan, Studi Kasus Desa Cibatok Satu, Kecamatan Cibungbulang, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat	Desa Cibatok Satu, Kecamatan Cibungbulang, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat	Desa yang sebagian besar tanahnya masih dimanfaatkan untuk wilayah pertanian karena subjek penelitian yang diambil adalah para pemanfaat lahan pertanian baik yang memiliki hak pemilikan maupaun hanya hak penguasaan
2	Pengaruh Perubahan Struktur Agraria Terhadap Terjadinya Marginalisasi Petani (Kasus Desa LeuwiKaret, Kecamatan Klapanunggal, Kabupaten Bogor, Jawa Barat	Desa LeuwiKaret, Kecamatan Klapanunggal, Kabupaten Bogor, Jawa Barat	Adanya informasi awal bahwa telah terjadi perubahan besar dalam hubungan-hubungan penguasaan sumber-sumber agraria (tanah) sejak beroperasinya PT ITP ke Desa Leuwikaret
3	Program reforma Agraria dan Peningkatan Kesejahteraan Petani (Kasus: Desa Pamagersari, Kecamatan Jasinga, Kabupaten Bogor)	Desa Pamagersari, Kecamatan Jasinga, Kabupaten Bogor	Latarbelakang sejarah lahan eks-HGU PT perkebunan Jasinga, adanya gerakan sosial yang memobilisasi perjuangan masyarakat agar terwujud pelaksanaan reforma agraria, keunikan proses pembagian lahan dari penggarap awal kepada masyarakat lain
4	Perubahan Struktur Agraria pada Lahan Sisa Konversi Pertanian dan Ketahanan (Persistence) Masyarakat Tani (Studi Kasus: Kampung Ciharashas dan Cibereum Batas, Kelurahan Mulyaraharja, Kecamatan Bogor Selatan, Kota Bogor)	Kampung Ciharashas dan Cibereum Batas, Kelurahan Mulyaraharja, Kecamatan Bogor Selatan, Kota Bogor	Masih menyisakan lahan pertanian terluas dan merepresentasikan dua kasus yang berbeda yaitu Ciharashas yang mayoritas lahannya telah dimiliki pihak swasta, sementara Cibereum Batas yang mayoritas lahan pertaniannya masih dimiliki oleh masyarakat setempat

5	Dinamika Agraria Lokal di Sekitar Kawasan Pertambangan Emas (Studi Kasus Kampung Pongkor, Desa Cisarua, Kecamatan Nanggung, Provinsi Jawa Barat	Kasus Kampung Pongkor, Desa Cisarua, Kecamatan Nanggung, Provinsi Jawa Barat	Dinamika agraria yang unik dikaji untuk melihat dualisme sektor yang berbeda antara pertanian dan pertambangan, daerah yang cukup terjangkau oleh transportasi memudahkan peneliti memperoleh data dengan lengkap

Dalam penelitian-penelitian yang dijumpai, istilah 'kualitatif dan kuantitatif' muncul sebagai pendekatan bukan metode. Metode penelitian masuk dalam bagian pendekatan lapangan dimana didalamnya terdiri dari: lokasi dan waktu penelitian, metode penelitian, teknik pengumpulan data, teknik pengambilan responden dan informan, teknik analisis dan pengolahan data. Sebagian besar penelitian menggunakan kombinasi kedua pendekatan ini. Dengan adanya dua jenis pendekatan ini, analisis data yang digunakan juga merupakan analisis data kualitatif dan data kuantitatif. Analisis data kualitatif lebih banyak menggunakan model *interactive analysis* dari Miles dan Hubermas dimana langkah utama dalam proses analisis terdiri dari: reduksi data (*data reduction*), display data dan penarikan kesimpulan.

Gambar.13. Model Analisis Data Kualitatif



Sumber: Sohibudin, 2003

Model analisis ini digunakan untuk data-data yang diperoleh dari teknik pengumpulan data yang dilakukan secara kualitatif seperti: observasi/pengamatan, studi dokumen dan wawancara. Sementara itu analisis data kuantitatif yang digunakan adalah statistik deskriptif, tabulasi silang, grafik, analisis korelasi. Analisis ini digunakan dari data yang sudah diolah dengan menggunakan *Statistic Program for Social Science* (SPSS). Teknik pengumpulan data kuantitatif yang digunakan adalah survei dengan kuesioner sebagai instrumennya.

Tabel.5. Contoh Penelitian di IPB

Judul penelitian	:	Pengaruh Perubahan Struktur Agraria Terhadap Terjadinya Marginalisasi Petani (Kasus Desa LeuwiKaret, Kecamatan Klapanunggal, Kabupaten Bogor, Jawa Barat
Permasalahan	:	Bagaimana perubahan struktur agraria (pemilikan, penguasaan dan pengusahaan tanah) yang terjadi di Desa Leuwikaret?; Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan struktur agraria?; Bagaimana dampak perubahan struktur agraria terhadap terjadinya marginalisasi petani di pedesaan?
Kegunaan Hasil Penelitian	:	Mengidentifikasi perubahan struktur agraria (pemilikan, penguasaan dan penguasahaan tanah) di pedesaan; mengidentikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan struktur agraria di pedesaan; menganalisis perubahan struktur agraria terhadap terjadinya marginalisasi petani di pedesaan
Hasil Penelitian	:	Perubahan struktur agraria (pola pemilikan, penguasan dan pengusahaan tanah) di Desa Leuwikaret diawali dengan masuknya pihak swasta pemilik modal (PT ITP) yang mulai menanamkan investasinya di desa tersebut pada awal dasawarsa 1970-an. Sejak itu, sebagian besar petani di Desa Leuwikaret beralih statusnya dari petani pemilik menjadi petani penggarap pada tanah milik PT ITP atau pada tanah Perhutani. Faktor yang menyebabkan perubahan struktur agraria terdiri dari faktor langsung dan tidak langsung. Faktor langsung adalah intervensi pemerintah melalui kebijakan RTRW dan lainnya, investasi pihak swasta pemegang modal melalui transaksi jual beli tanah antara PT ITP dan penduduk setempat, serta ketidakmampuan ekonomi rumah tangga petani yang mendorong petani menjual tanahnya kepada pihak swasta. Faktor tidak langsung terdiri dari pertambahan jumlah penduduk, modernisasi dan industrialisasi yang meluas ke pedesaan. Perubahan struktura agraria yang terjadi menyebabkan ketimpangan dalam pemilikan dan penguasaan tanah. Sebagian besar petani berlahan sempit melakukan pola nafkah ganda untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.
Rekomendasi	:	-

Sumber: Diolah oleh peneliti

Cirikhas lain yang juga dapat dijumpai dalam penelitian agraria yang dilakukan adalah tidak menyediakan rekomendasi. Penelitian murni menjadi proses pembacaan peneliti terhadap temuan-temuannya untuk kemudian menjawab permasalahan yang dimunculkan.

Berbeda dengan penelitian yang dihasilkan dari IPB, penelitian akademik dari STPN yang diambil dari hasil penelitian mahasiswa menunjukkan bahwa judul-judul penelitian lebih banyak dimunculkan dari permasalahan dalam praktik pelayanan di kantor pertanahan seperti dapat dicermati berikut ini:

Tabel. 6. Judul Penelitian di STPN

No	Judul	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
1	Migrasi Data Tekstual dari Microsoft Acces ke Oracle dalam Pembangunan Basis Data Komputerisasi Kantor Pertanahan Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo)	Metode pengembangan atau Research and Development (R&D)	Teknik yang digunakan adalah mengumpulkan data berupa dokumen dari pegawai berupa data sekunder yaitu data tekstual pada M.S Acces dan Oracle	- Menganalisis data dengan mempelajari bagaimana struktur data tekstual tersebut - Menganalisis data bagaimana struktur data dalam oracle.
2	Pemanfaatan Teknologi GNSS Cors untuk Demarkasi di Kawasan Rawan Bencana III Pasca Erupsi Gunung Merapi 2010 (Studi di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman)	Metode penelitian Kuantitatif dengan pendekatan metode survey	Teknik yang digunakan adalah - Teknik Survey Observasi - Teknik Study Dokumen	- Teknik analisis koordinat membandingkan koordinat titik control dengan koordinat hasil digitasi titik. - Stake Out dengan GNSS CORS
3	Kontribusi One Day Service Dalam Percepatan Pelayanan Pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo	Metode Kuantitatif dengan pendekatan survey	Teknik yang digunakan adalah - Teknik Wawancara - Teknik Kuisioner - Teknik Observasi Lapang	- Teknik yang digunakan adalah Statistik Deskriptif.

4	Pemutakhiran Peta Zona Nilai Tanah Kota Magelang Tahun 2014	Metode Penelitian Deskriptif (Deskriptif Research)	Wawancara, Survey, Dokumentasi	Analisis Regresi Linear Berganda dimana variabel yang digunakan lebih dari dua.
5	Kajian Kinerja Petugas Ukur Menuju Reformasi Birokrasi (Studi di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung Barat)	Metode Penelitian Kualitatif	Wawancara, Survei, Dokumentasi	Analisis Deskriptif.

Sumber: Diolah oleh peneliti

Model-model penelitian evaluatif juga dapat dijumpai dari beberapa penelitian yang dilakukan. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa penelitian yang dikembangkan dalam penelitian di STPN sebenarnya juga secara tidak langsung diarahkan untuk memberikan bahan rekomendasi/saran pada kebijakan.

B. 'Agraria' Dalam Ranah Penelitian Kebijakan

Mengacu pada Nugroho (2013:49), kebijakan atau *policy* disebut sebagai *an authoritative decision. Decision made by the one hold the authority, formal or informal*. Penelitian kebijakan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua yaitu: 'penelitian untuk kebijakan' dan 'penelitian tentang kebijakan'. Penelitian untuk kebijakan merupakan penelitian untuk merumuskan suatu kebijakan, baik sebagai suatu kebijakan baru ataupun kebijakan revisi. Penelitian tentang kebijakan adalah penelitian tentang suatu kebijakan tertentu dengan dimensi penelitian berkenaan dengan rumusan kebijakan, termasuk didalamnya proses perumusan dan dinamikanya; implementasi kebijakan termasuk dinamika didalamnya, bagaimana kebijakan dikendalikan baik dari sisi monitoring, evaluasi maupun pengganjarannya; kinerja kebijakan, termasuk dinamika di dalamnya, dari mulai *output* atau keluaran atau hasil yang dirasakan atau dinikmati organisasi publik hingga *outcome* atau dampak yang dirasakan atau dinikmati oleh publik dan

umpan balik kepada organisasi publik dan lingkungan kebijakan, baik kebijakan pada saat perumusan, implementasi maupun pada waktu kebijakan berkinerja.

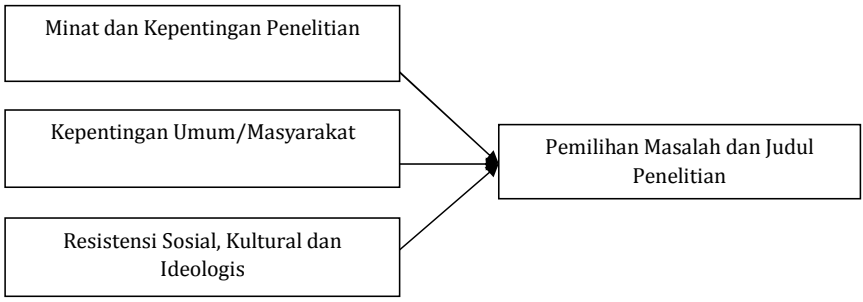
Dalam upaya untuk memotret penerjemahan 'agraria' yang ditampilkan dalam penelitian kebijakan, dalam penelitian ini dipakai profil Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI. Melalui Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1988 dan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.11 Tahun 1988, salah satu tugas pokok dan fungsi Puslitbang BPN RI adalah melaksanakan kegiatan penelitian dan pengembangan di bidang pengaturan penguasaan dan penatagunaan tanah, bidang hak-hak atas tanah, bidang pengukuran dan pendaftaran tanah, bidang umum dan pengawasan.

Masalah pertanahan dalam konteks Puslitbang dikaitkan dengan dimensi hubungan subjek pertanahan dan hubungan objek pertanahan yang berdimensi kompleks dan multiaspek menyangkut seluruh aspek kehidupan masyarakat (Ipoleksosbudhankamnas). Pada dasarnya masalah tersebut berkembang pada tiga hal, yaitu terpenuhinya kebutuhan untuk mempertahankan hidup, terpenuhinya kebutuhan untuk meningkatkan mutu kehidupan dan terpenuhinya kebutuhan untuk menguasai sumber-sumber kehidupan. Tanah merupakan sumberdaya yang dapat memberi peluang terpenuhinya ketiga kebutuhan tersebut. Namun karena adanya keterbatasan secara alamiah maupun ilmu pengetahuan dan teknologi untuk mengatur pemanfaatan sumber daya tanah bagi kesejahteraan masyarakat, menyebabkan masalah pertanahan menjadi meningkat jumlah maupun kualitasnya. Masalah pertanahan akibat meningkatnya kegiatan pembangunan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, swasta dan masyarakat akhirnya akan bermuara di BPN. Dalam konteks ini, Puslitbang BPN diharapkan dapat memberi arah kebijakan untuk pemecahan masalah maupun arah kebijakan untuk menghindari terjadinya masalah pertanahan.

Pelaksanaan kegiatan penelitian di Puslitbang mengacu pada 5 pilar pokok yang terdiri dari: peningkatan sumberdaya peneliti,

penggunaan metode ilmiah dalam penelitian; pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi/Iptek, pengembangan jalur komunikasi ilmiah serta peningkatan sumber dana penelitian. Proses penelitian dilakukan dalam empat tahapan yaitu: perencanaan, pengumpulan data, pengolahan dan analisis data, serta penyusunan laporan. Metode penelitian ada dalam tahapan perencanaan setelah permasalahan ditentukan. Permasalahan secara teknis ditentukan dengan skema berikut ini:

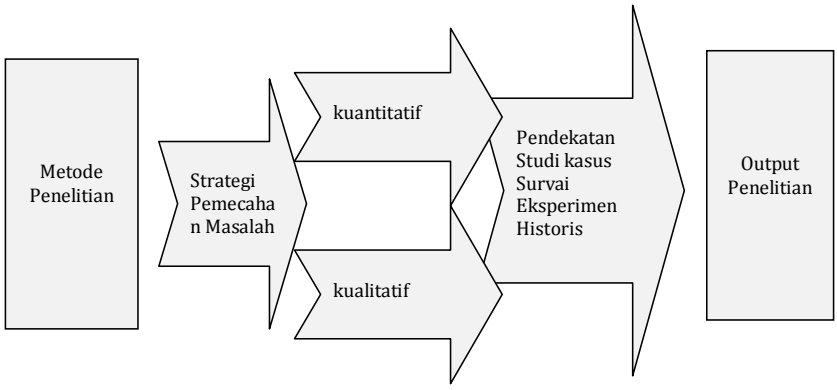
Gambar.14. Alur Penentuan Masalah



Sumber: Sony dan Eliana, 1999

Metode penelitian dalam skema penelitian Puslitbang BPN disebut sebagai 'strategi pemecahan masalah' karena tahap ini mempersoalkan bagaimana masalah-masalah penelitian hendak dipecahkan/ditemukan jawabannya. Metode penelitian yang jamak digunakan adalah metode penelitian kualitatif dan kuantitatif. Hal ini berkaitan juga dengan pendekatan yang digunakan yaitu: pendekatan studi kasus, pendekatan survai, pendekatan eksperimen, dan pendekatan historis.

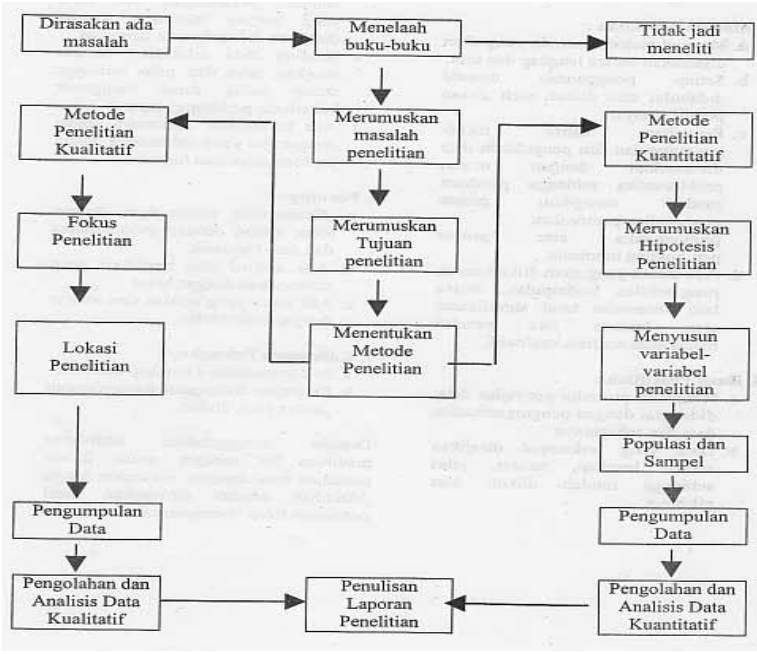
Gambar. 15. Alur Penggunaan Metode Penelitian Puslitbang BPN



Sumber: diolah oleh peneliti

Alur/proses penelitian yang digunakan Puslitbang BPN dapat diilustrasikan berikut ini:

Gambar. 16. Alur Proses Penelitian Puslitbang BPN



Sumber: Sony dan Eliana, 1999

Beberapa contoh penelitian yang dilaksanakan di Puslitbang BPN dapat dicermati dalam tabel berikut ini:

Tabel. 7. Judul Penelitian di Puslitbang BPN

No	Tahun	Judul	Metode	**Pendekatan**	**Pengum-pulan Data**	**Analisis**
1	2009	Pola Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Pemanfaatan Tanah pada Masyarakat Adat/Ulayat		empiris/ yuridis sosiologis	Studi literatur, observasi, wawancara mendalam	analisis kualitatif (analisis deskriptif evaluatif) dan kuantitatif
2	2010	Kebijakan Pendaftaran Hak Atas Ruang Perairan	Deskriptif dan eksploratif		survei, FGD, interview	Inventarisasi dan tabulasi data hasil survei, analisis yuridis
3	2011	Potensi Tanah yang Diindikasikan Terlantar untuk Didayagunakan sebagai Objek Reforma Agraria			RRA (*Rapid Rural Appraisal*)	Analisis deskriptif kualitatif
4	2012	Studi Pengembangan Lembaga Pertanahan: Efektifitas Badan Pertanahan Nasional RI		pendekatan sejarah, analisis organisasi, pengembangan organisasi	studi dokumen, survei, wawancara terbuka dan tertutup	Tabulasi data, analisis wawancara tertutup
5	2012	Penguasaan, Pemanfaatan dan Pengelolaan Ruang Atas dan Bawah Permukaan Air	Deskriptif	Pendekatan yuridis normatif	Kuesioner, wawancara	Analisis kualitatif dan kuantitatif dengan pendekatan normatif dan fisiografis

Sumber: Diolah peneliti

Dari judul yang ada, pilihan-pilihan judul penelitian yang diambil secara eksplisit merupakan kajian evaluatif terhadap kebijakan-kebijakan pertanahan. Berbagai jenis kebijakan yang diteliti diarahkan untuk menghasilkan rekomendasi/usulan atas kebijakan pertanahan yang diterapkan seperti salah satunya dapat dicontohkan berikut ini:

Tabel .8. Contoh Desain Penelitian Puslitbang BPN

Judul penelitian	:	Pola Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah Pada Masyarakat Adat/Ulayat
Permasalahan	:	Bagaimana pola P4T terhadap tanah adat/ulayat yang ada?; Bagaimana kontribusi P4T pada tanah adat/ulayat terhadap kesejahteraan masyarakat?; Bagaimana konsep pola P4T yang efektif dan ideal dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat?; Alternatif kebijakan apakah yang dapat dilakukan oleh Pemerintah terhadap pola P4T terhadap tanah adat/ulayat untuk mensejahterakan rakyat?
Kegunaan Hasil Penelitian	:	Memberikan sumbangan pemikiran dan upaya mengembangkan ilmu pengetahuan hukum khususnya berkaitan dengan pola penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah adat/ulayat; Dapat dimanfaatkan sebagai pedoman oleh instansi BPN khususnya dalam memberikan masukan terhadap kebijakan yang akan diambil oleh BPN dalam pola penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah adat/ulayat
Hasil Penelitian	:	Pola P4T yang ada masih belum mampu memberikan manfaat baik secara ekonomi maupun sosial budaya kepada masyarakat adat; kontriibusi P4T belum secara signifikan dapat mensejahterakan masyarakat adat/lokal di kawasan yang diteliti; agar terdapat kesamaan antara konsep P4T dengan implementasinya yang efektif dan ideal dengan melakukan penyamaan konsep tentang P4T dalam sebuah peraturan perundang-undangan dengan menyesuaikan kondisi di masing-masing daerah yang diatur dalam UU dan PP; alternatif kebijakan yang dapat dilakukan dengan mengefektifkan dalam sebuah Perda di masing-masing daerah yang diinisiasi oleh Kanwil BPN ataupun Kantor BPN

Judul penelitian	:	Pola Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah Pada Masyarakat Adat/Ulayat
Rekomendasi	:	Perlu segera diatura dalam sebuah peraturan khusus tentang P4T, apakah dalam bentuk PP ataukah Perda di masing-masing daerah; Mencanangkan program pertanahan nasional dengan bekerjasama dengan pemerintah daerah berkaitan dengan P4T secara menyeluruh

Sumber: Diolah peneliti

Selain evaluasi kebijakan dengan output/keluaran berupa rekomendasi, cirikhas penelitian yang dilaksanakan Puslitbang BPN adalah sebaran lokasi atau pilihan site penelitian yang sangat luas. Provinsi atau kabupaten/kota menjadi basis kewilayahan dengan metode penelitian utama adalah survei. Berikut beberapa pertimbangan atas pilihan-pilihan lokasi yang diambil dalam penelitian.

Tabel. 9. Sebaran Lokasi Penelitian di Puslitbang BPN

No	Judul	Lokasi Penelitian	Alasan Pemilihan Lokasi
1	Pola Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Pemanfaatan Tanah pada Masyarakat Adat/Ulayat	6 Provinsi (Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Bali, Nusa Tenggara Timur, Papua	Daerah yang masih eksis dalam kaitannya dengan masalah tanah adat/ulayat
2	Kebijakan Pendaftaran Hak Atas Ruang Perairan	5 provinsi, 11 Kota/ Kabupaten: Riau (Kepri/ Kab. Bintan, Kota Batam, Tanjung Pinang); Kaltim (Kota Bontang, Kab. Kutai Kertanegara); Sulsel (Makasar, Kota Parepare); Sultra (Kendari, Konawe); Papua (Jayapura, Merauke)	Pilihan acak secara *random purposive sampling*

3	Potensi Tanah yang Diindikasikan Terlantar untuk Didayagunakan sebagai Objek Reforma Agraria	4 provinsi (Riau, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Selatan)	Inventarisasi dan identifikasi tanah terlantar
4	Studi Pengembangan Lembaga Pertanahan: Efektifitas Badan Pertanahan Nasional RI	6 provinsi (Sumatera Utara, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Jawa Barat, Jawa Timur, Papua)	Keragaman populasi Indonesia bagian timur, tengah dan barat
5	Penguasaan, Pemanfaatan dan Pengelolaan Ruang Atas dan Bawah Permukaan Air	Kepulauan Seribu	Kawasan telah berkembang pemanfaatan ruang di atas air dan di bawah air

Sumber: Diolah peneliti

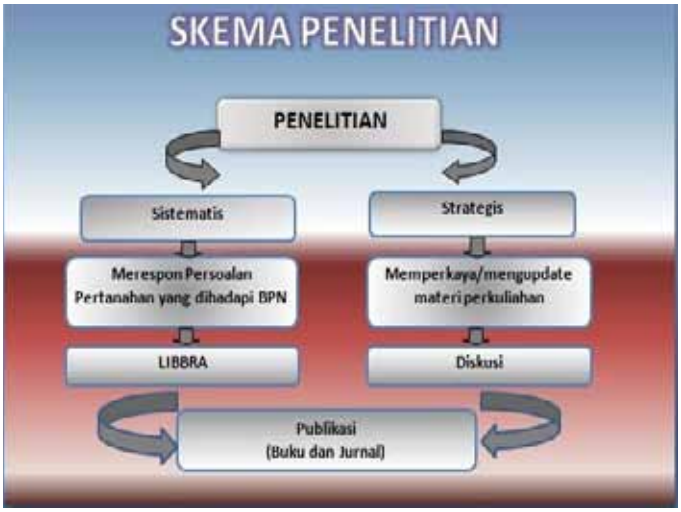
Cakupan wilayah/lokasi yang luas memperlihatkan bahwa penelitian-penelitian yang dilakukan lebih dominan merupakan kajian-kajian makro yang berbasis pendekatan kuantitatif sebagai metode penelitian utama. Kuesioner merupakan instrumen penting yang digunakan di hampir semua penelitian dengan analisis statistik yang kental. Data-data yang dihasilkan merupakan hasil perhitungan/kuantifikasi presentase dari sampel/populasi yang diambil.

Selain Puslitbang BPN, jenis penelitian yang diarahkan untuk memberikan rekomendasi kebijakan juga dapat dilihat dalam penelitian di Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. PPPM STPN merupakan pusat penelitian dan pengembangan IPTEK serta pengabdian dan pemberdayaan masyarakat yang terkemuka di bidang pertanahan untuk mendorong terwujudnya tanah bagi keadilan dan kesejahteraan rakyat. Kegiatan utama di PPPM adalah melaksanakan pembinaan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi melalui kegiatan

penelitian serta pengabdian kepada masyarakat pada bidang *Policy* and *Political Science* dengan konsentrasi pada *Land and Agrarian Studies*.

PPPM STPN memiliki dua jenis penelitian yakni penelitian strategis dan penelitian sistematis. Penelitian yang dapat dikategorikan sebagai bagian dari penelitian kebijakan adalah penelitian sistematis. Penelitian sistematis merupakan jenis penelitian yang dimandatkan untuk merespon isu-isu strategis pertanahan keagrariaan yang dihadapi oleh BPN RI dan isu-isu relevan lainnya secara lebih luas.

Gambar. 17. Skema Penelitian di PPPM STPN



Sumber: Profil PPPM, 2013

Penelitian sistematis merupakan jenis penelitian multidispliner yang dilakukan bekerjasama dengan pihak lain. Dari segi metode penelitian, dilakukan dengan menempuh asas triangulation (serba segitiga) yakni komposisi tim yang berasal dari (tiga) latar belakang disiplin ilmu berbeda; teknik pengumpulan data yang meliputi: data sekunder, wawancara dan observasi serta satuan observasi. Tiga kaki satuan observasi dan latarbelakang peneliti dalam penelitian sistematis diterjemahkan dalam bentuk kolaborasi kritis (*critical collaboration*)

yang melibatkan akademisi, kebijakan, dan gerakan sosial dengan masing-masing perannya.

Proses penelitian yang digunakan dalam penelitian sistematis STPN mengikuti tahapan: pra lapangan, lapangan, analisis dan penulisan serta desiminasi/kampanye/advokasi dengan detail kegiatan sebagai berikut:

Tabel 10. Tahapan Penelitian di PPPM STPN

Pra Lapangan	Lapangan	Penulisan	Desiminasi
Pembentukan Tim	Integrasi sosial	Seleksi data	Libbra
Studi literatur	*Cooperative Inquiri*	Kategorisasi dan klasifikasi data	Diversifikasi hasil penelitian
Penyusunan Kerangka Konseptual	Pelacakan data sekunder	Pengeolahan data	Publikasi Ilmiah
Penyusunan Rumusan Masalah	Triangulasi	Intepretasi dan analisa data	Strategi intervensi
Penyusunan Instrumen penelitian	Diskusi dan Evaluasi Harian Tim	Diskusi tim untuk analisa data	Penentuan Outlet
Pembahasan oleh Peer group review	Penulisan catatan lapangan	Diskusi temuan awal (peer group discussion)	Pengelolaan data dan informasi
Finalisasi desain penelitian	Pendokumentasian audio-visual	Reframing dan penulisan draft	
Pengkondisian lokasi (komunikasi dengan kontak person	Diskusi konfirmasi data	Diskusi draft	
		Perbaikan draf 1	
		Diskusi draft 2 (peer group discussion)	
		Finalisasi Laporan	

OUTPUT

Komposisi tim dan konsolidasi	Trust, kekompakan tim	Tabulasi data	Materi presentasi
Pembagian kerja tim	List informan dan responden	Tabulasi data	Catatan proses dan hasil Libbra
Bibliografi beranotasi	Catatan proses dan hasil FGD	Tabulasi data	RTL intervensi
State of the art	Catatan isu-isu krusial	Rumusan temuan awal	Ringkasan hasil penelitian

Deskripsi data sekunder	Catatan proses dan hasil FGD penggalian data	Rumusan temuan awal	Esai foto
Kerangka konseptual	Kumpulan data sekunder	Catatan proses dan hasil diskusi	Esai catatan lapangan terpilih
Rumusan masalah	Data yang terverifikasi	Draft 1	Artikel koran
Instrumen penggalian data	Catatan strategi lapangan	Catatan proses dan hasil diskusi	Produk lain sesuai strategi (policy paper, media kampanye, buku, performance art, teater, puisi, novel, komik
Notulen diskusi	Catatan harian	Draft 2	Policy paper
Proposal final	Data rekaman, foto, dll	Catatan proses dan hasil diskusi	Penerbitan (jurnal, kapita selekta, media online)
Daftar kontak person	Catatan proses	Laporan final	Kampanye dan advokasi

Sumber: An Luthfi, 2012

Dalam setiap tahapan tersebut, terdapat output-output yang sekaligus menjadi instrumen kontrol untuk melihat apakah tahapan sudah sesuai atau belum. Beberapa judul penelitian sistematis yang dilaksanakan di STPN dapat dicermati dalam tabel berikut ini:

Tabel 11. Judul penelitian di PPPM STPN

No	Tahun	Judul	Metode	Pendekatan	Pengumpulan Data	Analisis
1	2009	Dinamika Tata Kuasa, Tata Kelola dan Tata Produksi di DAS Citanduy: Inisiatif Rakyat dalam Pembangunan Sumber-Sumber Penghidupan Berkelanjutan	Kualitatif dan kuantitatif		Survey usaha tani, wa,wancara mendalam, diskusi dan wawancara kelompok, penelusuran data-data sekunder, diskusi dalam Forum Libbra	Menggunakan perspektif penghidupan berkelanjutan (sustainable livelihood)

2	2010	Integrasi Kebijakan RA dengan Rencana Pengembangan Wilayah dan Pengentasan Kemiskinan di Kabupaten Tasikmalaya	Etnografi	Multidisiplin	Observasi, wawancara mendalam, analisis dokumen	Analisa aktor dan Konsep Borras mengenai tiga prinsip pengarah Reforma Agraria yang Pro Poor
3	2011	Dinamika Sosial Ekonomi Berbasis Agraria dan Upaya Rekonstruksi Desa Ngandagan	Kualitatif Fenomenologi	Fenomenologi	Wawancara, FGD, studi dokumen	Analisis data kualitatif (telaah awal seluruh data, reduksi dan abstraksi data, penyusunan abstraksi dalam satuan terkecil, pengelompokan dalam kategori, penyusunan pernyataan proporsional
4	2012	Kebijakan Pertanahan pada Tanah-Tanah Pasca Tambang Timah di Provinsi Bangka Belitung	Kualitatif	Penelitian eksplanasi (explanatory research)	Observasi langsung, dokumentasi, wawancara mendalam	Analisis korelasi dan hubungan kausalitas antarvariabel , analisis kebijakan publik
5	2012	Kebijakan Penyelesaiaan Konflik Agraria Kontemporer		Konstruksi sejarah kebijakan	Konstruksi sejarah, penelusuran dokumen, wawancara, studi kasus	

Sebagai bagian dari penelitian yang memberikan input terhadap kebijakan BPN RI, salah satunya dapat dilihat dalam penelitian yang dilakukan pada tahun 2009 dimana PPPM STPN berupaya untuk membangun suatu proses perencanaan kebijakan pertanahan yang memperluas fokus dari bidang tanah menjadi kebijakan pertanahan yang berperspektif wilayah. Kegiatan penelitian ini digunakan untuk melengkapi data dan informasi di beberapa kabupaten di Pulau Jawa bagian Selatan (JBS). Tema yang diambil pada tahun 2009, misalnya 'Memahami dan Menemukan Jalan keluar dari Problem Agraria dan Krisis Sosial Ekologi". Penelitian ini memberikan tantangan yang

cukup besar untuk memadukan beragam kompetensi keilmuan dalam rangka memahami kompleksitas pemecahan masalah agraria yang berjalin erat dengan persoalan kemiskinan, ketenagakerjaan, dan kerusakan ekologis. Lokasi riset dipilih di daerah konflik agraria yaitu Garut, Tasikmalaya, Ciamis, Cilacap, Kulonprogo dan Kendal di Jawa Utara sebagai pembandingnya, Tema, karakteristik lokasi, dan kelengkapan kompetensi menjadikan riset sistematis sebagai sebuah riset kolaboratif yang memadukan kompetensi dari disiplin yang berbeda (hukum, spasial, ekonomi). Gerakan kolaborasi dan kemitraan penelitian dalam kegiatan penelitian dan kajian agraria yang menggabungkan akademisi dari gugus kebijakan, perguruan tinggi dan civil society. Hasil penelitian memang diupayakan bisa menjadi semacam second opinion atau pandangan di luar mainstream bagi para pengambil kebijakan di lingkungan keluarga besar BPN RI yang berfungsi melengkapi horizon dan ragam dimensi sebagai bahan pengambilan keputusan.34

Satu ciri khas yang juga dikembangkan dalam desain penelitian di PPPM STPN adalah digunakannya forum Lingkar Belajar Bersama Reforma Agraria (LiBBRA) untuk menjadi salah satu media pematangan desain riset sekaligus pembekalan materi bagi peneliti yang akan melakukan penelitian ke lapangan. LiBBRA dalam skema penelitian sistematis berperan dalam menginspirasi tema-tema untuk pelaksanaan riset dan sebaliknya temuan dalam riset pun bisa menginspirasi pelaksaan LiBBRA. Dalam LiBBRA dilakakukan pengkayaan wacana melalui literatur-literatur yang baru, perluasan pengalaman melalui riset-riset primer serta pembaruan pengetahuan melalui diskusi intens dengan menghadirkan pakar dari berbagai bidang terkait.

Sementara itu untuk sebaran lokasi, berbeda dengan penelitian-penelitian yang dikembangkan Puslitbang BPN yang berbasis studi perbandingan, penelitian-penelitian sistematis di PPPM STPN cenderung lebih banyak dilakukan dengan basis keberagaman

[34]Kumpulan Laporan Riset Sistematis PPPM STPN Tahun 2009.

tema dan keberagaman lokasi. Studi perbandingan pernah dilakukan pada tahun 2009 saat penelitian diarahkan untuk melihat persoalan kebijakan pertanahan di wilayah Jawa bagian selatan. Penelitian di PPPM STPN juga tidak selalu berbasis penelitian lapangan (fieldwork) tetapi juga desk study (kajian literatur).

Gambar. 18. Sebaran Lokasi Penelitian Sistematis PPPM STPN

Sumber: Profil PPPM, 2013

Penelitian lain yang juga diarahkan untuk memberikan rekomendasi kebijakan juga dapat dilihat dari penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia atau LIPI. Jika Puslitbang BPN dan PPPM STPN dapat dikategorikan sebagai institusi internal, maka LIPI bisa dikategorikan sebagai institusi eksternal atau dalam hal ini lembaga pemerintah yang secara khusus melaksanakan penelitian namun berada di luar Badan Pertanahan Nasional RI. Salah satu penelitian agraria yang dilakukan lembaga ini dapat dicermati

dalam 'Kegiatan Penelitian Kompetitif" Sub-Kegiatan Bidang VII "Critical and Strategic Social Issues (CSSI)". [35]

Isu pertanahan atau agraria diangkat dalam penelitian karena dianggap isu yang tidak pernah padam, selalu faktual dan relevan terutama di saat semakin meningkatnya luasan maupun jumlah konflik atas tanah atau konflik agraria di berbagai wilayah Indonesia. dalam penelitian tersebut, tim peneliti melakukan penelitian di tiga lokasi yaitu: Lampung, Blitar dan Surakarta. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan sosio-legal studies khususnya antropologi kebijakan yaitu dengan merekonstruksi latar belakang ideologi, asumsi di belakang sebuah kebijakan, wacana yang digunakan, perencanaan hingga ke pelaksanaan- bagaimana hukum dan kebijakan tidak semata dilihat sebagai sebuah 'teks kultural', tetapi teks yang bersifat otoritatif (memberikan kekuasaan pada institusi tertentu). [36] Secara ringkas desain penelitian dapat dicermati berikut ini:

Tabel. 12. Contoh Desain Penelitian di LIPI

Judul penelitian	:	Strategi Pembaruan Agraria untuk Mengurangi Kemiskinan: Analisis Hukum dan Kelembagaan
Permasalahan	:	Ada persoalan hukum, kebijakan dan kelembagaan yang bersifat kronis dan sistemik dalam pengelolaan SDA yang perlu dibenahi sebelum mengimplementasikan program berbasis agraria baik untuk tujuan keadilan ataupun tujuan lain (administrasi pertanahan). Evaluasi perlu dilakukan untuk melihat kesenjangan antara landasan hukum dan kebijakan, bagaimana menempatkan kebijakan maupun program yang berjalan dalam kerangka kebijakan agraria nasional.

[35]Sebagaimana dikutip dalam Lilis Mulyani, dkk (2013), kegiatan kompetitif LIPI dirancang sebagai sebuah kegiatan yang bertujuan mensinergikan bidang ilmu dan kemampuan dari civitas peneliti LIPI yang bersifat lintas ilmu dan lintas satuan kerja untuk menjawab permasalahan bangsa yang kian kompleks. Penelitian dilaksanakan selama 3 tahun dengan dua tahun penelitian di lapangan dan satu tahun perumusan rekomendasi.

[36]Ibid, hal 6.

Kegunaan Hasil Penelitian	:	Melakukan analisis kebijakan dan program pembaruan agraria/ reforma agraria dengan menempatkannya dalam kerangka kebijakan agraria nasional; menganalisis kelembagaan pengelolaan sumberdaya agraria yang dapat mendukung/menghambat pelaksanaan pembaruan agraria; menganalisis tantangan (hambatan) dan respon program reforma agraria; mengevaluasi pelaksanaan program pembaruan agraria
Hasil Penelitian	:	Evaluasi dari sisi pemerima manfaat: aspek kerentanan mempengaruhi cara orang miskin mengelola aset dan penghidupannya (usia lanjut, janda dsb); aset bagi orang miskin di pedesaan dan perkotaan lebih berfungsi sebagai jaminan keamanan (asuransi) untuk keadaan mendesak; bentuk-bentuk pemberdayaan bagi penerima manfaat di wilayah perkotaan menjadi tantangan karena mata pencaharian dan potensi tiap pribadi yang beragam. Evaluasi dari sisi hukum dan kelembagaab: institusi pelaksana (BPN) secara internal belum siap melaksanakan fungsi sosial tanah; pada prakteknya program hanya mencakup proses redistribusi secara terbatas di beberapa lokasi tapi yang dominan terjadi adalah legalisasi aset. *Best practices* dan *least practices* di tiga lokasi (Lampung, Blitar dan Surakarta).
Rekomendasi	:	Pemerintah perlu membuat *Dokumen Perencanaan Kebijakan Agraria Nasional*. Dokumen tersebut harus mencakup prinsip keseimbangan aspek ekonomi, sosial budaya, dan keberlanjutan lingkungan. Proses pengelolaan juga harus diarahkan bersifat integratif sehingga dapat mendobrak ego sektoral yang terjadi selama ini. Yang terpenting akses sumber daya agraria harus tidak diskriminatif pada masyarakat kecil. Dengan memperhatikan keseluruhan aspek tersebut diharapkan pengelolaan agraria dapat memenuhi UUD 45 yang mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan

Dalam penelitian tersebut, ruang lingkup diarahkan untuk memahami desain kebijakan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) atau Reforma Agraria (RA) hingga implementasi di lapangan sebagai salah satu jalan untuk menganalisis secara lebih makro kebijakan pembaruan agraria yang telah dilaksanakan. Terdapat tiga rekomendasi yang dihasilkan melalui penelitian tersebut yaitu: rekomendasi untuk program berbasis pertanahan (agraria) di wilayah perkotaan; rekomendasi untuk program berbasis pertanahan (agraria)

di wilayah perdesaan; serta rekomendasi untuk perencanaan kebijakan agraria tingkat nasional. Substansi penelitian secara khusus diupayakan untuk memberikan manfaat bagi kepentingan perencanaan kebijakan di tingkat pusat maupun kepentingan pembangunan daerah terutama dalam merancang dan merencanakan program berbasis penataan pertanahan dan agraria di wilayahnya masing-masing. [37]

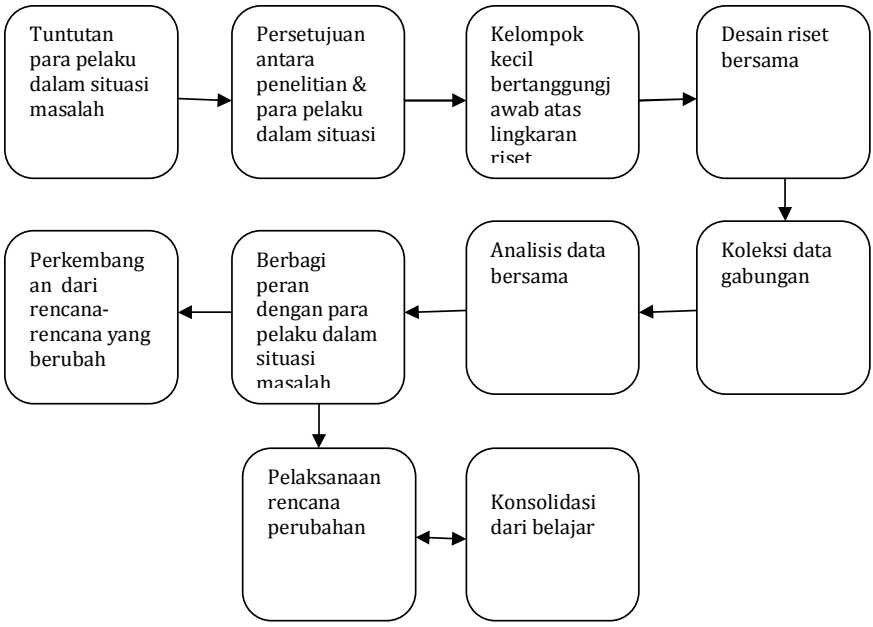
C. 'Agraria' Dalam Ranah Penelitian Partisipatoris/ Pemberdayaan

Penelitian yang bersifat partisipatoris adalah penelitian yang dilakukan untuk memperbaiki situasi sosial yang ada, untuk meluruskan ketimpangan yang ada dan bukan hanya untuk menerangkan kenyataan yang ada. Riset partisipatoris merupakan sebuah pendekatan yang kontrolnya dilakukan bersama-sama baik oleh peneliti maupun para pelaku dalam situasi sosial tertentu. Riset partisipatoris juga bukan riset yang secara potensial berupaya untuk menggeneralisir suatu hasil riset, melainkan lebih menekankan pada proses riset itu sendiri.[38]

[37]Ibid, hal 39.

[38]Lebih lanjut lihat Fernandes dan Tandon (2003)

Gambar. 19.
Langkah-Langkah Pendekatan Partisipatoris yang Ideal



Sumber: Fernandes dan Tandon, 1993:14

Dalam konteks penelitian partisipatoris, diupayakan agar masyarakat dapat ikut serta mengikuti proses belajar (social learning processes) untuk mengidentifikasi persoalan yang sedang diteliti. Dalam hal ini pula diharapkan dari proses pemahaman bersama dapat dibangun kesadaran bersama terhadap masalah yang dihadapi dan keinginan untuk mengatasinya. Suhendar (2001) menyebutkan bahwa pengumpulan data secara partisipatif bisa efektif dilakukan pada pengumpulan data di level mikro. Beberapa teknik penggalian data yang bisa dilakukan dapat dicermati secara detail seperti berikut ini:

Tabel. 13. Pengumpulan Data Kondisi Agraria secara Partisipastif

Data	Metode	Tujuan	Tahapan
Pola Penggunaan tanah (Tata Guna Tanah dan Sumber daya)	*Resources mapping* (pemetaan sumber daya)	Memperoleh informasi tentang sumber daya yang sangat penting bagi masyarakat, distribusinya, akses dan penggunaannya	1. identifikasi partisipan (*key informant*) dengan berbagai karakteristiknya; 2. deskripsikan tujuan dan lingkup pemetaan; 3. identifikasi sumber daya yang akan dipetakan; 4. gambarkan keberadaan sumber daya dalam peta dan beri keterangan rinci; 5. konsultasikan hasil pemetaan kepada masyarakat luas untuk ditanggapi dan diperbaiki.
Pola Pemilikan dan penguasaan tanah	*Semi structured interview*	Menggali berbagai pengalaman informan berkaitan dengan pemilikan dan penguasaan tanah	1. menyusun daftar pertanyaan bersama informan kunci; 2. konsultasikan daftar pertanyaan kepada masyarakat untuk memperoleh tanggapan; 3. lakukan pengumpulan data secara bersama; 4. bahas informasi yang dikumpulkan dengan masyarakat dan cek informasi dengan fakta di lapangan.
Penggunaan sumber daya agraria secara bersama (komunal)	*Focus Grup Discussion* dan *Stake holder analysis*	Memperoleh gambaran tentang pola-pola penggunaan dan penguasaan sumberdaya secara bersama dan institusi yang mengaturnya, serta konflik-konflik yang muncul dari penggunaan tanah	-FGD- 1. Diskusikan dengan masyarakat tentang pola penggunaan tanah dan SDA lainnya secara bersama; 2. tentukan peserta diskusi berdasarkan kriteria tertentu; 3. lakukan persiapan dan selenggarakan diskusi. -Stakeholder Analysis- 1. identifikasi sumber daya yang digunakan bersama; 2. identifikasi pihak-pihak berkepentingan, terlibat dan terpengaruh oleh penggunaan sumber daya bersama; 3. susun matriks *stakeholder analysis* yang terpengaruh langsung dan tidak langsung, positif dan negatif; 4. gambarkan hubungan-hubungan di antara *stakeholders*.

Data	Metode	Tujuan	Tahapan
Tingkat kecukupan penguasaan tanah (sumber daya agraria)	*Semi structured interview* dan *family food analysis*	-Mengetahuai luas tanah minimal yang diperlukan oleh sebuah rumah tangga dalam upaya memnuhi kebutuhan pangan atau kebutuhan rumah tangga lainnya -memperoleh informasi tentang keragaman pangan, sumber pemenuhan pangan, alokasi pengeluaran untuk pangan, food security dan kebutuhan non pangan lainnya	1. klasifikasikan masyarakat dalam status sosial ekonomi dari yang terkaya hingga termiskin; 2. identifikasi kebiasaan, kebutuhan pangan, dan informasi lainnya untuk setiap kelompok; 3. analisis kaitan antara kecukupan pangan dan kecukupan sumber daya
Pola pendapatan keluarga	*Semi structured interview*	Mengidentifikasi jenis-jenis pekerjaan dominan yang dilakukan di lokasi penelitian khususnya berkaitan dengan keagrariaan, siapa yang mengerjakan dan saat kapan	
Distribusi pemilikan dan penguasaan tanah (termasuk proses, penyebab, ketimpangan dan masalah)	*Community-based survey* atau sensus yang dilengkapi *semi structured interview*	Melihat tingkat ketimpangan struktur pemilikan atau penguasaan tanah di Indonesia atau secara khusus di Jawa menunjukkan ketimpangan yang cukup tajam.	1. identifikasi data yang ingin diperoleh (distribusi pemilikan, penguasaan atau keduanya) dan menyusun daftar pertanyaan bersama beberapa anggota masyarakat; 2. konsultasikan daftar pertanyaan yang telah disusun kepada masyarakat yang lebih luas; 3. membangun tim dan melakukan survei oleh tim yang terdiri dari anggota masyarakat; 4. pengolahan data dengan masyarakat; 5. analisis data distribusi dan ketimpangan antar-kelompok sosial ekonomi tersebut

Data	Metode	Tujuan	Tahapan
Pola pembagian kerja	*semi structured interview*	Menjelaskan siapa yang melakukan tahapan pekerjaan tertentu menurut jenis kelamin, umur, suku, agama dan lain-lain dalam rumah tangga petani maupun komunitas, berakitan dengan penguasaan dan tanggungjawab terhadap sumberdaya, proses produksi, penguasaan hasil produksi dan penilaian kerja	
Organisasi dan hubungan produksi (termasuk pemasaran hasil produksi)	*semi structured interview*	Menjelaskan proses atau tahapan produksi agraris mulai dari input hingga *output* produksi dan bagaimana itu dilakukan	
Identifikasi masalah agraria yang muncul	Problem ranking/ analisis atau problem tree	Membantu memperoleh gambaran tentang masalah-masalah agraria yang penting menurut versi masyarakat	*-Problem ranking-* 1. Identifikasi *stakeholders* dan lakukan pertemuan; 2. Identifikasi persoalan secara bersama; 3. Tentukan kriteria perankingan; 4. Tentukan urutan problem dengan cara memberikan skor tinggi untuk masakah yang krusial dan seterusnya; 5. Analisis hasil pe-rankingan dan cek lagi apakah perankingan sudah sesuai dengan masalah sebenarnya di lokasi 6. Susun prioritas masalah dan agenda pemecahan masalah *-Problem tree-* 1. identifikasi *stakeholders* dan selenggarakan pertemuan; 2. partisipan menentukan masalah yang mereka hadapi bersama; 3. menentukan akar masalah dan mengidentifiaksi dampak yang muncul; 4. minta partisipan untuk mengecek kembali pohon permasalahan

Data	Metode	Tujuan	Tahapan
Identifikasi bentuk-bentuk penyelesaian bersama (Agrarian Reform Beneficiaries)	Focus group discussion		

Sumber: Endang Suhendar, 2001[39]

Dalam konteks penelitian partisipatif, perlu disadari sepenuhnya bahwa pendekatan ini memerlukan waktu yang lebih lama dan biaya yang lebih besar. Oleh karena itulah ada beberapa hal yang harus diperhatikan yaitu: a) tim peneliti perlu memahami berbagai kekuatan dan kelemahan dari berbagai metode partisipatif; b) lebih sensitif terhadap dinamika dan hubungan yang terjadi diantara stakeholders; c) melibatkan institusi lokal dalam proses disain, implementasi dan evaluasi program penelitian; d) partisipasi mensyaratkan fleksibilitas, kreativitas dan responsif terhadap kepentingan stakeholders dan oleh karenanya, tim peneliti harus memiliki kemampuan menyesuaikan diri dengan perkembangan di lapangan. 40

Salah satu contoh riset yang menggunakan pendekatan partisipatif adalah riset mengenai "Penyelesaian Konflik Agraria dan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Rencana Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) di Desa Trisobo, Kecamatan Boja, Kabupaten Kendal, Provinsi Jawa Tengah". Penelitian ini merupakan penelitian kerjasama yang dilakukan bersama antara Sajogyo Institute dan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Penelitian ini pada dasarnya tidak murni partipatoris melainkan berupaya untuk mengimplementasikan irisan dari tipe penelitian akademis, kebijakan/ evaluasi dan partisipatoris dengan detail sebagai berikut:

[39]Lebih Lanjut Endang Suhendar. "Pengumpulan Data Kondisi Agraria Secara Partisipatif: Peluang dan Keterbatasannya". Dalam Jurnal Analisis Sosial Vol. 6 No 2. Juli 2011, hal 135-146.

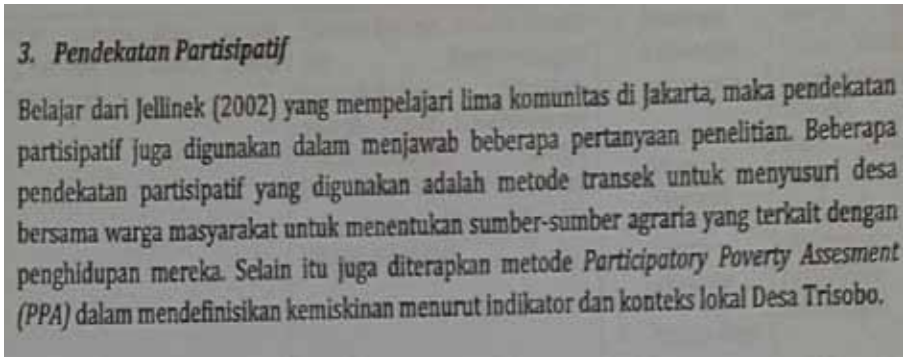
[40]Ibid, hal 145.

Tabel. 11. Contoh Desain Penelitian Partisipatoris

Judul penelitian	:	Penyelesaian Konflik Agraria dan Penanggulangan Kemiskinan Melalui Rencana Pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) di Desa Trisobo, Kecamatan Boja, Kabupaten Kendal, Provinsi Jawa Tengah
Permasalahan	:	Apa permasalahan agraria yang menjadi akar konflik agraria di Desa Trisobo?, Bagaimanakah anatomi konflik agaria tersebut? Siapa sajakah pihak-pihak yang terlibat? Bagaimanakah proses konflik agraria terjadi serta bagaimanakah peta kepentingan dari masing-masing pihak? Bagaimanakah kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah dalam mengupayakan penyelesaian konflik agraria tersebut? Bagaimanakah kebijakan itu disusun dan dijalankan dan bagaimana pula respon dari pihak-pihak terkait terhadapnya? Sejauh mana pula kebijakan itu dapat menjawab permasalah agraria yang menjadi akar konflik
Tujuan Penelitian	:	Memahami konstruksi permasalahan agraria dari kalangan yang berbeda-beda di Desa Trisobo dan cara penyelesaiannya menurut pandangan mereka masing-masing? Memahami dinamika konflik agraria yang terjadi di Desa Trisobo sebagai proses pertarungan kepentingan berbagai pihak? Memahami kebijakan dan program pemerintah dan pihak-pihak di luar desa dalam merespon dan mengupayakan penyelesaian permasalahan agraria yang terjadi di Desa Trisobo, menemukan dan memberikan rekomendasi mengenaigap yang terdapat dalam kebijakan dan program yang dikeluarkan oleh pemerintah dan pihak-pihak terkait dalam menjawab permasalahan agraria yang ada maupun dalam memenuhi tuntutan aspirasi semua pihak yang berkonflik.
Hasil Penelitian	:	Prakondisi reklaim lahan HGU PT.KAL oleh masyarakat Trisobo terjadi karena terbatasnya akses masyarakat pada sumber-sumber penghidupan setempat. Anatomi konflik Trisobo mencakup soal status areal HGU PT.KAL sebagai objek konflik, pihak-pihak yang terlibat konflik dan respon kebijakan yang dikeluarkan BPN dalam mengupayakan penyelesaian konflik. BPN Kabupaten Kendal dan BPN Kanwil Jawa Tengah memfasilitasi pelepasan HGU lahan tersebut. Pelaksanaan kebijakan yang berkaitan dengan Reforma Agraria melalui PPAN, mempertimbangkan asset dan acces reform. Konflik yang berkembang sebagai rantai kausalitas penghidupan masyarakat yang tidak berkelanjutan, belum mampu diredam. Yang timbul bukan solusi konflik, melainkan tekanan. Penyerahan tanah seluas 11,5 Ha bukan merupakan solusi konflik, melainkan sebagai klep pelepas tekanan sementara.

Dalam penelitian ini digunakan 3 pendekatan sekaligus yaitu pendekatan kualitatif, pendekatan kuantitatif, dan pendekatan kualitatif. Pendekatan kuantitatif dilakukan dengan menggunakan survey yang melibatkan kuesioner sebagai instrumen. Responden dari kuesioner adalah masyarakat desa Trisobo. Pendekatan kualitatif dilakukan dengan pengamatan atau observasi berperanserta, wawancara mendalam (indepth interview) dan Focused Group Discussion (FGD). Observasi dilakukan dengan melibatkan diri dalam aktivitas sehari-hari masyarakat dan mengamati langsung kegiatan dan interaksi di antara mereka. Wawancara mendalam dilakukan terhadap informan dengan menggunakan panduan pertanyaan yang kemudian direkam menjadi catatan harian. Sementara itu, pendekatan partisipatif digunakan dengan metode transek untuk menyusuri desa bersama warga masyarakat untuk menentukan sumber-sumber agraria yang terkait dengan penghidupan mereka. Transek (penelusuran) merupakan teknik penggalian informasi dan media pemahaman daerah melalui penelusuran dengan mengikuti garis yang membujur dari suatu sudut ke sudut yang lain di wilayah tertentu. Selain transek juga diterapkan metode 'Participatory Poverty Assesment (PPA) atau Analisis Kemiskinan Partisipatif dalam mendefinisikan kemiskinan menurut indikator dan konteks lokal Desa Trisobo.

Gambar. 20. Pendekatan Partisipatif Dalam Penelitian



3. Pendekatan Partisipatif

Belajar dari Jellinek (2002) yang mempelajari lima komunitas di Jakarta, maka pendekatan partisipatif juga digunakan dalam menjawab beberapa pertanyaan penelitian. Beberapa pendekatan partisipatif yang digunakan adalah metode transek untuk menyusuri desa bersama warga masyarakat untuk menentukan sumber-sumber agraria yang terkait dengan penghidupan mereka. Selain itu juga diterapkan metode *Participatory Poverty Assesment (PPA)* dalam mendefinisikan kemiskinan menurut indikator dan konteks lokal Desa Trisobo.

Sumber: Sains, 2010

Penerjemahan 'partisipatoris' dalam penelitian ini dilakukan dengan pelibatan masyarakat atau 'tineliti' untuk bersama-sama dengan peneliti mengenali wilayah (transek) serta mengenali dan menemukan problem atas persoalan kemiskinan yang dialaminya (*Participatory Poverty Assesment*/PPA). Transek menjadi upaya untuk menggunakan 'sudut pandang' atau 'mata' tineliti untuk membaca wilayah. Sementara itu PPA merupakan sebuah komitmen atas pentingnya pelibatan cara pandang masyarakat miskin dalam analisis kemiskinan dan formulasi strategi penanggulangan kemiskinan. Melalui praktik PPA diharapkan suara masyarakat miskin menjadi lebih kuat untuk bisa memandu terjadinya perubahan kebijakan, terutama kebijakan yang mempengaruhi lingkungan hidup mereka. Melalui PPA inilah dapat diidentifikasi prioritas masalah komunitas miskin, strategi dalam melangsungkan kehidupan dan upaya untuk lepas dari kemiskinan.[41]

Selanjutnya dalam menganalisis data, penelitian ini menggunakan kerangka Scoones dengan analisa rencana pembangunan yang meliputi: proses-proses dan pelembagagaan dan struktur-struktur organisasional yang terdiri dari strategi-strategi penghidupan dan keluaran dari penghidupan yang berkelanjutan. Dalam hal ini digunakan pendekatan people centered yaitu berpusat pada rakyat atau masyarakat, mencakup berbagai pihak yang terkait. Keterkaitan antara rumusan pertanyaan, metode pengumpulan data dan urgensinya dalam proses analisa data, dapat dicermati berikut ini:

[41]Lebih lanjut lihat Awang Darumurti, 2011. Jurnal Studi Pemerintahan Volume 2, Nomor 1 februari 2011. Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hlm 4.

Tabel. 16. Rumusan Pertanyaan, Metode Pengumpulan Data dan Urgensi Pengumpulan Data

PERTANYAAN UMUM PENELITIAN	DATA YANG DIKUMPULKAN DAN DIANALISA	METODE PENGUMPULAN DATA	MENGAPA PENTING/HAL YANG AKAN DIJAWAB
Apakah permasalahan agraria yang menjadi akar konflik agraria di Desa Trisobo?	Konteks-konteks, Kondisi-kondisi dan Kecenderungan-kecenderungan, Kebijakan, Sejarah, Politik, Kondisi-kondisi Makro-Ekonomi, Bentuk Pertukaran-Penjualan, Iklim, Agro-ekologi, Demografi dan Diferensiasi sosial.	• Observasi Berpartisipasi di lapangan • *Focused Group Discussion* • *Indepth Interviews* • *Participatory Poverty Assesment (PPA)* • Kuesioner • Studi Literatur	Sebagai aspek dalam Kebijakan Pembangunan Wilayah yang akan dianalisa untuk juga menjawab pertanyaan-pertanyaan selanjutnya.
Bagaimanakah anatomi konflik agraria tersebut? Siapa sajakah pihak-pihak yang terlibat, bagaimanakah proses konflik terjadi, serta bagaimanakah peta kepentingan dari masing-masing pihak?	Sumber-sumber penghidupan terdiri dari Sumber Daya Alam (SDA), Modal Ekonomi, Sumber Daya Manusia (SDM) dan Modal Sosial yang dipertarungkan. Sumber-sumber penghidupan ini dilihat dan digunakan dalam analisa sumber-sumber penghidupan, pertukaran-penjualan, kombinasi, sekuen dan kecenderungan. Selanjutnya proses-proses pelembagaan dan struktur-struktur organisasi tentu meliputi kelembagaan-kelembagaan dan organisasi-organisasi, dengan analisanya yang berpengaruh pada akses-akses terhadap sumber-sumber penghidupan dan komposisi dari portofolio strategi penghidupan. Selanjutnya adalah strategi penghidupan yang terdiri dari intensifikasi-ekstensifikasi pertanian, diversifikasi mata pencaharian dan migrasi.		Untuk Analisa Rencana Pembangunan yang meliputi Sumber-sumber Penghidupan, Proses-proses Pelembagaan dan Struktur-struktur Organisasional yang terdiri dari Strategi-strategi Penghidupan dan Keluaran dari Penghidupan yang Berkelanjutan.
Bagaimanakah kebijakan yang dikeluarkan Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah dalam penyelesaian konflik agraria? Bagaimanakah kebijakan itu disusun dan dijalankan, dan bagaimana pula respon dari pihak-pihak terkait terhadapnya? Sejauh mana pula kebijakan itu dapat menjawab permasalahan agraria yang menjadi akar konflik?	Aspek-aspek kebijakan yang dikeluarkan dan sejauhmana dampak dari kebijakan itu terhadap penyelesaian permasalahan agraria dan konflik agraria yang terjadi dari sisi outcome dan trade off.		Untuk Analisa Keluaran Penghidupan yang Berkelanjutan.

Contoh lain dari penelitian partisipatoris juga dapat dilihat dari 'Riset Aksi Agraria' yang dilaksanakan oleh Perkumpulan Huma.[42] Riset Aksi Agraria bisa disebut sebagai salah satu contoh riset partisipatoris. Riset Aksi Agaria dilaksanakan untuk menjawab kebutuhan memahami situasi konflik agraria yang beragam, lebih mendalam, melibatkan suara orang-orang yang terkena pengaruh atau menjadi korban, dan melakukan tindakan perubahan secara

[42]Lebih lanjut lihat Andik Hariyanto. "Riset Aksi Agraria". http://www.slideshare.net/andikhardiyanto/riset-aksi-agraria-perkumpulan-huma Diakses 18 Februari 2015.

bersama atas situasi ketidakadilan agraria tersebut. Riset Aksi Agraria dikembangkan lebih jauh sebagai metode bagi kerja Pendamping Hukum Rakyat dan advokasi kebijakan pembauran hukum sumber daya alam berbasis komunitas. Pendekatan partisipatoris dimunculkan sebagai nilai dan prinsip dalam penelitian yang dilakukan. Dalam hal ini peneliti dan pelaku serta masyarakat yang berada di lokasi penelitian, terlibat dalam pengambilan keputusan-perubahan agenda penelitian, pemanfaatan hasil penelitian untuk kepentingan kolektif. Prinsip partisipatori berlaku baik bagi peneliti maupun pelaku/ masyarakat di lokasi penelitian. Partisipatori itu bersifat interaktif, melibatkan kepentingan dari semua pihak. Situasi obyektif atas fakta konflik dan ketidakadilan agraria dipahami bersama melalui dialog dan berbagai instrumen dan tahapan penelitian yang dijalankan, lekat dengan nilai dan budaya setempat, mengubah kesadaran individu menjadi kesadaran kolektif melalui pendidikan kritis. Pendidikan kritis menjadi alat bantu Riset Aksi Agraria untuk membangun karakter nilai dan prinsip RAA yang partisipatori dan memberdayakan. RAA tidak berakhir pada laporan dan publikasi buku, tetapi terus bekerja sebagai siklus aksi refleksi bagi perubahan situasi yang lebih baik dan adil. Peneliti serupa ini diarahkan sebagai alat perjuangan Pendamping Hukum Rakyat (PHR) dan menghasilkan metode bagi kerja advokasi kebijakan pembaruan sumber daya alam berbasis komunitas.

Kesimpulan

Hasil penelusuran yang telah dilakukan menunjukan bahwa penelitian agraria yang ada menggunakan metode yang beragam. Pilihan-pilihan untuk menggunakan metode sifatnya sangat fleksibel tergantung pada permasalahan atau tujuan penelitian yang diambil. Dalam hal ini metode pun diterjemahkan secara berbeda-beda. Ada penelitian yang cenderung lebih menekankan pada istilah 'pendekatan' dibandingkan 'metode'. Disini dapat dikatakan bahwa metode sifatnya tidak ketat. Metode dapat diubah dan disesuaikan dalam proses berjalannya penelitian ketika dia tidak mampu menjawab permasalahan penelitian yang diambil. Dia akan dipanggil oleh peneliti sebagai bagian dari 'alat bantu' atau yang diistilahkan sebagai 'pemecah masalah'. Dalam konteks penggunaan metode dalam penelitian agraria, ternyata memang tidak dijumpai satu metode penelitian yang khas atau spesifik.

Penelitian agraria yang ditelusuri dapat dibedakan dalam 3 kategori yaitu penelitian akademik, penelitian kebijakan dan penelitian partisipatoris. Ketiga kategori ini juga pada dasarnya tidak ketat dibatasi antara ranah yang satu dan ranah yang lain. Penelitian agraria yang lengkap, mengkombinasikan ketiga jenis penelitian ini. Karakteristik penelitian serupa ini dapat dibaca melalui output penelitian. Penelitian akademik adalah penelitian yang diprioritaskan untuk memberikan perhatian pada prosedur baku penelitian. Sementara itu penelitian-penelitian kebijakan, akan memprioritaskan

output-nya pada 'rekomendasi' atau policy brief. Untuk kategori terakhir atau jenis penelitian partisipatoris, output ideal diarahkan untuk pemberdayaan atau penguatan/penajaman proses advokasi.

Dalam tiga ranah ini, terlihat bahwa sebenarnya dijumpai irisan dalam masing-masing ranah. Hal ini dapat dilihat dalam penelitian agraria yang dikembangkan di perguruan tinggi, pada kenyataannya juga tidak selalu hanya murni mengembangkan penelitian akademik konvensional, namun juga sudah diarahkan untuk menjadi penelitian evaluatif dan pada akhirnya diharapkan dapat memberikan saran untuk kebijakan. Penelitian-penelitian akademik konvensional yang juga seringkali dikatakan lebih ketat dalam memformulasikan standar baku penelitian, ternyata juga dijumpai dalam penelitian partisipatoris dan penelitian kebijakan. Pemilihan metode dan penerapannya secara baik, tetap menjadi bagian krusial dalam setiap desain penelitian baik dalam ranah penelitian kebijakan maupun penelitian partisipatoris.

Perlu disadari sepenuhnya bahwa masing-masing tipologi penelitian yang dijumpai memiliki kelemahan dan kekuatannya masing-masing. Kekuatan penelitian akademik berada pada pemenuhan standar penelitian yang biasanya cukup lengkap, namun demikian perlu disadari sejak awal bahwa kebutuhan penelitian tidak semata pengembangan keilmuan, namun dituntut untuk bisa memberikan sumbangan pada problem agraria yang semakin kompleks. Dalam hal inilah penelitian akademik juga sedapat mungkin diarahkan untuk memberikan kontribusi yang eksplisit.

Berkaitan dengan penelitian agraria dalam ranah kebijakan, kelemahan terlihat nyata dari cakupan penelitian yang sangat luas terutama dari lokasi. Dalam hal ini perlu disadari bahwa cakupan yang luas seringkali tidak berhasil menggali problem kebijakan itu sendiri secara mendasar. Dalam hal inilah, penelitian yang bersifat bertahap atau multitahun akan menjadi pilihan yang lebih ideal. Hal ini penting untuk bisa melihat problem penelitian dan dinamika yang

terjadi secara lebih komprehensif. Semangat penelitian partisipatoris sebenarnya menjadi model penelitian yang sangat ideal apabila diterapkan dalam penelitian kebijakan. Sinergi antara kedua penelitian ini, akan menghadirkan pemahaman dan pendalaman persoalan dengan lebih baik. Meskipun demikian format penelitian multitahun memang diakui membutuhkan waktu yang lama dan penyediaan dana pendukung yang tidak sedikit.

Berkaitan dengan metode studi agraria lintas disiplin, kebutuhan untuk menggunakan disiplin ilmu yang berbeda dalam satu penelitian sangat penting dilakukan. Hal ini berkaitan dengan kebutuhan untuk bisa memperoleh perspektif yang lebih luas dalam mengkaji suatu isu agraria. Penelitian kolaboratif serupa, mutlak dilakukan agar output penelitian yang dihasilkan bisa lebih luas pembacaannya dan agar output yang dihasilkan bisa benar-benar menjawab persoalan agraria yang dimunculkan. Meskipun demikian harus dipahami bahwa lintas disiplin dalam hal ini harus dilakukan secara konsisten dalam artian bukan sekedar melibatkan berbagai disiplin ilmu, tetapi juga menggunakan keragaman disiplin ilmu tersebut untuk benar-benar mengkaji persoalan dengan perspektif masing-masing secara konsisten dari mulai penyiapan disain penelitian, operasional pengumpulan data di lapangan, penulisan, analisis dan penyajian atau diseminasi hasil penelitian.

Daftar Pustaka

Bachtiar, Sony dan Eliana Sidipurwanty. 1999. "Pedoman PenelitianPuslitbang BPN". Dalam Jurnal *Pertanahan*, No. 15 Tahun 1999. Pusat Penelitian dan Pengembangan BPN RI..

Budiarto, Yohanes. 2007. "Filsafat Ilmu dan Sikap Ilmiah di Dalam Penelitian Akademik: Kembali kepada Pemikiran Archie J Bahm". Jurnal Akademika, Vol 9, No. 1 Juni 2007.

Chariri, Anis. 2009. "Landasan Filsafat dan Metode Penelitian Kualitatif". Paper dalam Workshop Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif. Laboratorium Pengembangan Akuntansi (LPA), Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang, www.eprints.undip.ac.id.

Creswell, John. 2013. *Research Design. Pendekatan Kualitatif, Kuantitaif dan Mixed*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Darumurti, Awang. 2011. Jurnal Studi Pemerintahan Volume 2, Nomor 1 februari 2011. Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta,

Fernandes, Walter dan Tandon, Rajesh. 1993. *Riset Partisipatoris riset Pembebasan*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama dan Yayasan Karti Sarana.

Hariyanto, Andik. "Riset Aksi Agraria". http://www.slideshare.net/andikhardiyanto/riset-aksi-agraria-perkumpulan-huma Diakses 18 Februari 2015.

Ifdhal Kasim (ed). 2002. *Soetandyo Wignyosoebroto, Hukum: Paradigma, Metode dan Masalah*. Jakarta: Elsam dan Huma.

Kaplan, David dan Manners, Albert. 2002. *Teori Budaya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Luthfi, A.N. 2011. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria. Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor*. Yogyakarta dan Bogor: STPN, Pustaka Ifada dan Sajogyo Institute.

Luthfi, A.N, dkk. 2011.*Pemikiran Agraria Bulaksumur. Telaah Awal atas Pemikiran Sartono Kartodirdjo, Masri Singarimbun dna Mubyarto.* Yogyakarta: STPN Press_Sajogyo Institute.

Mujiono. 2012. *Metodologi Penelitian Sosial*. Bogor: IPB Press.

Mulyani, Lilis. dkk. 2013. "Strategi Pembaruan Agraria untuk Keadilan dan Pengurangan Kemiskinan. Rekomendasi untuk Kebijakan dan Praktek." Dokumen Diseminasi 2013. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Ndraha, Talizuduhu. 1985. *Research, Teori Metodologi Administrasi.* Jilid Pertama. Jakarta: PT Bina Aksara.

_____ . 1991. *Research, Teori Metodologi Administrasi.* Jilid Kedua. Jakarta: PT. Bina Aksara.

Pujiriyani, Dwi Wulan dan Oloan Sitorus. 2011. PPPM STPN: Meretas Jalan Menjadi yang Terdepan. Dalam Sandi Edisi XXXIV.

Purwanto, Bambang. 2011. "Pemikiran Agraria: Hal Penting yang Terabaikan". Prolog dalam AN Luthfi. *Melacak Sejarah Pemikiran Agraria*. *Sumbangan Pemikiran Mazhab Bogor*. Yogyakarta: STPN Press.

Puslitbang BPN RI. 2011. Himpunan Hasil Penelitian Tahun 2011. Jakarta: Puslitbang BPN RI

Puslitbang BPN RI. 2012. Himpunan Hasil penelitian Tahun 2012. Jakarta: Puslitbang BPN RI.

Raharjo, Sri. 2014. "Desain dan Rancangan Penelitian." Makalah disampaikan dalam Pelatihan Penulisan Proposal dan Manajemen Riset, 22-23 April 2014. LPPM-UGM.

Risnarto. 1996. "Pilar-Pilar Pengembangan di Puslitbang BPN." Dalam Jurnal Pertanahan, No. 3, Januari.

Risnarto. 2006. Analisis Manajemen Agraria di Indonesia. Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis, Institut Pertanian Bogor.

Savitri, A Myrna. 2014. "Metode Sosio-Legal untuk Studi Agraria". Presentasi pada Lokakarya Penelitian Sistematis Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta 2 Juni 2014.

_____. 2013. "Keniscayaan Transdisiplinaritas Dalam Sosio-Legal Terhadap Hutan, Hukum dan Masyarakat". Dalam Hariadi Kartodirjo (ed). 2013. Kembali Ke Jalan Lurus: Kritik Penggunaan Ilmu dan Praktek Kehutanan Indonesia. Yogyakarta: Forci Development dan Tanah Air Beta.

Sevilla, Consuelo. 1993. *Pengantar Metode Penelitian*. Jakarta: UI Press.

Shohibudin. 2012. "Sketsa Perkembangan Reforma Agraria dan Studi Agraria, Sekelumit Peta Navigasi". http://indoprogress.com/2012/02/sketsa-perkembangan-reforma-agraria-dan-studi-agraria.

Shohibudin, Moh (ed). 2009. Metodologi Studi Agraria Karya Terpilih Gunawan Wiradi. Yogyakarta: STPN Press.

Sitorus, MT. 2002. 'Lingkup Agraria' dalam Endang, Suhendar. *Menuju Keadilan Agraria: 70 Tahun Gunawan Wiradi*. Bandung: Yayasan AKATIGA.

Soetarto, Endriatmo (ed). 2010. *Pemikiran Agraria Bulaksumur. Telaah Awal Atas Pemikiran Sartono Kartodirjo, Masri Singarimbun dan Mubyarto.* Yogyakarta dan Bogor: STPN Press dan Sains.

Suharsimi Arikunto. 2000. *Manajemen Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta.

Suhendar, Endang. "Pengumpulan Data Kondisi Agraria Secara Partisipatif: Peluang dan Keterbatasannya". Jurnal Analisis Sosial Vol. 6 No 2. Juli 2011, hal 135-146.

Sumadi Suryabrata. 2008. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Surakhmad, Winarno. 1980. Pengantar Penelitian Ilmiah. Dasar Metoda Teknik. Bandung: Transito.

Tjondronegoro, Soediono. 2008. Ranah Kajian Sosiologi Pedesaan. Bogor: KMP IPB.

Wiradi, Gunawan. 2009. Seluk Beluk Masalah Agraria Reforma Agraria dan Penelitian Agraria. Yogyakarta: STPN Press.

Lampiran

Daftar Penelitian dari IPB

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
1	Pembentukan Struktur Agraria pada Masyarakat Pinggiran Hutan: Studi Kasus di Desa Sintuwu dan Desa Berdikari, Kecamatan Palolo, Kabupaten Donggala, Sulawesi Tengah	Syahyuti	2002	Mengetahui struktur agraria pada masyarakat di Desa Sintuwu yang berbatasan dengan Taman Nasional Lore Lindu dan Desa Berdikari yang berbatasan langsung dengan Hutan produksi terbatas milik negara	Metode penelitian yang digunakan adalah metode dengan pendekatan kualitatif Studi kasus	wawancara, pengamatan langsung, studi dokumen	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi data)
2	Artikulasi Kearifan Tradisional dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam sebagai Proses Reproduksi Budaya (Studi Komunitas Toro di Pinggiran Kawasan Taman Nasional, Lore Lindu, Sulawesi Tengah)	Moh. Sohibuddin	2003	mengkaji artikulasi keaifan tradisional daam pengelolaan sumberdaya alam yang saat ini tengah berlangsung dengan gencarnya di tengah-tengah masyarakat Toro		wawancara mendalam, observasi terlibat, studi dokumenter	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan/verifikasi data)
3	Konversi Lahan Pertanian dan Perubahan Struktur Agraria (Kasus di Kelurahan Mulyaraharja, Kecamatan Bogor Selatan, Kota Bogor, Jawa Barat)	Martua Sihaloho	2004	1. Mengetahui faktor-faktor konversi lahan terjadi di Kelurahan Mulyaraharja dan bagaimana pola konversinya 2. Mengetahui implikasi konversi tersebut terhadap perubahan struktur agraria masyarakat menyangkut perubahan pola penguasaan lahan, pola nafkah, dan hubungan pola produksi 3. Mengetahui implikasi konversi lahan terhadap ketimpangan struktur agraria terhadap derajat kehidupan/kesejahteraan masyarakat Membangun tesis keadilan agraria	Metode penelitian yang digunakan adalah metode dengan pendekatan kualitatif Studi kasus	pengamatan, wawancara mendalam (indepth interview), studi/analisis data dokumen/ sekunder	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan)
4	Implikasi Perubahan Struktur Agraria Terhadap Potensi Konflik Agraria (Studi Kasus Perluasan Taman Nasional Gunung Halimun-Salak di Kampung Parigi, Desa Cisarua, Kecamatan Nanggung, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat)	Ika Trisnawati	2007	1. Mengetahui perubahan struktur agraria yang terjadi di Kampung Parigi 2. Mengetahui pola pemanfaatan sumber agraria di Parigi	Metode penelitian yang digunakan adalah metode dengan pendekatan kualitatif Studi kasus	Triangulasi metode (wawancara mendalam, *Focus Group Discussion*, Kajian Literatur)	Reduksi data, penyajian dalam teks naratif
5	Pengaruh Perubahan Struktur Agraria Terhadap Terjadinya Marginalisasi Petani (Kasus Desa LeuwiKaret, Kecamatan Klapanunggal, Kabupaten Bogor, Jawa Barat	Ririn Herningrum	2007	1. Mengidentifikasi perubahan struktur agraria (pemilikan, penguasaan dan pengusahaan tanah) di pedesaan 2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya perubahan struktur agraria di pedesaan 3. Menganalisis pengaruh perubahan struktur agraria terhadap terjadinya marginalisasi petani di pedesaan	Metode penelitian yang digunakan adalah Survei dan wawancara	Pengamatan (observasi), survei, wawancara dengan kuesioner dengan kombinasi pendekatan kuantitatif dan kualitatif	Reduksi data, intepretasi data kuantitatif dan kualitatif, penyajian tabel frekuensi dan presentase

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
6	Sikap Rasional Pertani dan Konflik Pemanfaatan Lahan Pertanian di Perdesaan (Studi Kasus Desa Cibatok Satu, Kecamatan Cibungbulang, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat)	Sri Maharani	2008	Menggambarkan pola hubungan antara aktor yang terlibat dalam penggunaan/pemanfaatan lahan pertanian.	Metode penelitian yang digunakan adalah metode dengan pendekatan kualitatif Studi kasus	Pengamatan berperan serta, wawancara, studi dokumen	reduksi data, penyajian dalam teks naratif dan matriks
7	Distribusi Kepemilikan Lahan Pertanian dan Sistem Tenurial di Desa-Kota (Kasus Desa Cibatok 1, Kecamatan Cibulangbulang, Kabupaten Bogor, Propinsi Jawa Barat)	Artanti Yulaika	2008	1. Mengetahui distribusi kepemilikan lahan 2. Mengetahui pola penguasaan lahan pertanian 3. Mengetahui penerapan sistem sewa, gadai, dan bagi hasil di wilayah desa penelitian	Metode penelitian yang digunakan adalah Studi Kasus Instrinsik	wawancara mendalam, analisis dokumen, pengamatan berperan serta, penyebaran kuesioner	Reduksi data, pemetaan/ pembuatan tipologi, pelaporan
8	Program Reforma Agraria dan Peningkatan Kesejahteraan Petani (Kasus: Desa Pamagersari, Kecamatan Jasinga, Kabupaten Bogor)	Andi Alfurqon	2009	1. Menggambarkan proses pelaksanaan program reforma agraria di Indonesia 2. Mengidentifikasi bentuk kegiatan reforma agraria yang diberikan kepada sasaran (petani) 3. Menganalisis hambatan-hambatan yang menghalangi proses peningkatan kapasitas petani melalui program reforma agraria	Metode penelitian yang digunakan adalah metode dengan pendekatan kualitatif Studi kasus	wawancara mendalam, observasi lapang, analisis dokumen	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan)
9	Perubahan Struktur Agraria pada Lahan Sisa Konversi Pertanian dan Ketahanan (Persistence) Masyarakat Tani (Studi Kasus: Kampung Ciharashas dan Cibereum Batas, Kelurahan Mulyaraharja, Kecamatan Bogor Selatan, Kota Bogor)	Trisna Damayanti	2009	1. Menganalisis hubungan perubahan struktur agraria (pemilikan, penguasaan dan pemanfaatan lahan pertanian) pada lahan sisa konversi terhadap perubahan struktur sosial masyarakat tani 2. Menganalisis mengapa sebagian masyarakat tani masih mempertahankan lahannya "dibalik" fenomena konversi lahan pertanian menjadi non pertanian 3. Menganalisis usaha yang dilakukan masyarakat tani untuk tetap bertahan di sektor pertanian	Metode penelitian yang digunakan adalah Studi Kasus Eksplanasi dan Survei	triangulasi metodologi (wawancara mendalam, observasi lapang dan penelusuran dokumen/literatur), kuesioner	Reduksi data, penyajian dalam teks naratif, penarikan kesimpulan
10	Kemiskinan dan Reforma Akses Agraria Di Desa Perkebunan (Kasus Kampung Padajaya dan Kampung Padajembar, Dusun Cigarehong, Desa Purwabakti, Kecamatan Pamijahan, Kabupaten Bogor)	Vidya Hartini	2009	Memetakan dan menganalisis konstruksi kemiskinan, masalah agraria yang dihadapi masyarakat dan kegiatan reforma akses agraria yang relevan diterapkan di Kampung Padajaya dan Kampung Padajembar	Metode penelitian yang digunakan adalah metode dengan pendekatan kualitatif Studi kasus	Triangulasi metode (pengamatan berperan serta, wawancara mendalam, analisis dokumen)	Reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
11	Pengaruh Pengembangan Kampung Wisata Cinangneng terhadap Taraf Hidup Masyarakat Sekitar (Kasus: Desa Cihideung, Kecamatan Ciampea, Kabupaten Bogor)	Aida Rachmidar	2009	1. Menelaah berbagai macam peluang kerja dan berusaha yang ada di Kampung Wisata Cinangneng 2. Menganalisis pengaruh pengembangan Kampung Wisata Cinangneng terhadap empat variabel taraf hidup masyarakat 3. Menelaah pengaruh kampung wisata Cinangneng dari segi persepsi masyarakat dan pemerintah Desa Cihideung	Pendekatan penelitian kuantitatif dan kualitatif	wawancara mendalam, pengamatan, studi dokumen	Reduksi data, tabel frekuensi, analisis deskriptif
12	Dinamika Agraria Lokal (Studi Kasus Kampung Pongkor, Desa Cisarua, Kecamatan Nanggung, Provinsi Jawa Barat)	Cici Wardini	2010	1. Mengetahui struktur agraria di kawasan pertambangan emas Pongkor 2. Mengetahui respon masyarakat tani terhadap masuknya pertambangan emas 3. Mengetahui faktor yang mempengaruhi respon masyarakat tani terhadap masuknya pertambangan emas dan dampak yang terjadi akibat masuknya pertambangan emas	Metode penelitian yang digunakan adalah metode studi kasus	Survei rumah tangga , wawancara mendalam, observasi, studi dokumen	Reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan; pengolahan data dilakukan dengan editing data, koding data, perhitungan frekuensi, tabulasi silang
13	Konversi Lahan: Benturan Kepentingan Aktor Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Agraria	Evi Novia Nurjanah	2010	1. Mengetahui perbedaan kepentingan antaraktor dalam konversi lahan pertanian ke non pertanian di Desa Kertawangunan 2. Menganalisis dampak konversi lahan pertanian ke non pertanian terhadap perubahan hubungan aktor 3. Menganalisis implikasi konversi lahan pertanian terhadap pengembangan wilayah	Metode penelitian yang digunakan adalah metode studi kasus	Pengamatan, wawancara, analisis dokumen	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan)
14	Dampak Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) Terhadap Keadaan Sosial Ekonomi dan Ekologi Masyarakat Lokal (Studi Kasus: Desa Parangdin, Kecamatan Jasinga, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat)	Pitaloka	2010	1. Memahami persepsi masyarakat lokal di Desa Pangradin terhadap Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) 2. Menelusui perbedaan persepsi antara masyarakat Pangradin 1 dan Pangradin 2 yang terkait dengan program tersebut 3. Mengkaji keadaan ekonomi masyarakat Desa Pangradin dengan membandingkan keadaan ekonomi masyarakat sebelum dan sesudah adanya PPAN 4. Mengkaji pengaruh PPAN terhadap tata ruang di wilayah Kecamatan Jasinga	Metode yang digunakan adalah Studi kasus, survei	wawancara mendalam, studi dokumen, pengamatan berperan serta	Analisis data kualitatif, uji tabulasi silang

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
15	Strategi Pencitraan Perusahaan Agribisnis Melalui Media Virtual (Kasus Plantera Paradise, PT. Plantera, Kebun Ngebruk, Desa Sidokumpul, Patean, Kabupaten Kendal)	Rinaldy Yusuf	2011	1. Mengidentifikasi strategi pencitraan Plantera Fruit Paradise yang dilakukan PT Plantera sebagai salah satu perusahaan agribisnis di Jawa Tengah 2. Mengetahui efektifitas strategi pencitraan Plantera Fruit melalui media virtualnya dan faktor-faktor yang berhubungan dengan keefektifan strategi pencitraan tersebut	Metode yang digunakan adalah survei	wawancara, pengamatan dokumentasi	Analisis data kualitatif (deskripsi dan intepretasi) dan analisis data kuantitatif (tabel frekuensi, tabulasi silang, uji korelasi Rank Spearman, SPSS 17.0 for Windows. uji Chi Square)
16	Struktur Agraria Masyarakat Desa Hutan dan Implikasinya terhadap Pola Pemanfaatan Sumberdaya Agraria (Studi Kasus Masyarakat Kampung Pel Cianten, Desa Purasari, Kecamatan Leuwiliang, Kabupaten Bogor, Prov. Jawa Barat)	Syifa Maharani	2011	1. Mengetahui akses warga dalam kondisi penguasaan sumberdaya agraria yang didominasi Taman Nasional dan perusahaan perkebunan besar 2. Mengetahui bagaimana struktur akses warga terhadap sumberdaya agraria mempengaruhi penghidupan warga 3. Mengetahui mekanisme akses warga terhadap sumberdaya agraria 4. Mengetahui faktor yang mempengaruhi akses sumberdaya agraria oleh warga	Metode yang digunakan adalah Studi kasus, survei	triangulasi data (wawancara mendalam, studi literatur, observasi)	Analisis data kuantitatif (tabel frekuensi dan presentase); analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan)
17	Dinamika Struktur Agraria dan Perubahan Produksi Pertanian (Kasus Unit Pemukiman Transmigrasi Simpang Nungki, Kecamatan Cerbon, Kabupaten Barito Kuala, Provinsi Kalimantan Selatan)	Ayu Candra	2011	1. Mengetahui proses perubahan produksi pertanian masyarakat menjadi kelapasawit dan proses perubahan tingkat kepemilikan, tingkat penguasaan dan pengusahaan lahan sebagai dinamika struktur agraria yang terjadi seiring dengan proses perubahan produksi pertanian masyarakat menjadi kelapasawit 2. Mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan produksi pertanian masyarakat menjadi kelapasawit baik faktor eksternal masyarakat maupun internal	Metode yang digunakan adalah Studi kasus, survei	wawancara, studi dokumen	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan); analisis data kuantitatif (editing, koding data, tabulasi silang)
18	Dampak Pembaruan Agraria Berbasis Rakyat terhadap Keamanan Tenurial (Tenurial Security) Masyarakat di Organisasi Tani Lokal Dangiang (Desa Dangiang, KEcamatan Cilawu, Kabupaten Garut, Jawa Barat)	Risma Junita	2011	1. Mengidentifikasi dan menganalisis proses pelaksanaan pembaruan agraria berbasis rakyat serta aktor yang terlibat di dalamnya 2. Mengidentifikasi dan menganalisis dampak pelaksanaan pembaruan agraria berbasis rakyat terhadap keamanan tenurial (tenurial security) masyarakat	Pendekatan penelitian kuantitatif dan kualitatif	observasi lapang, wawancara terstruktur dan mendalam, survei, studi dokumen	Analisis data kualitatif (deskriptif), analisis data kuantitatif (tabel frekuensi, teks naratif, matriks), pengolahan data SPSS 16 for windows

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
19	Perubahan Struktur Agraria dan Harmoni Semu (Studi Kasus Reklaiming Hutan Lindung pada Komunitas Petani Kopi Rakyat di kabupaten Jember Jawa Timur)	Mustapit	2011	1. Mengkaji latarbelakang dan makna reklaiming hutan lindung oleh masyarakat desa hutan yang kemudian dijadikan kebun kopi rakyat sebagai realitas sosial semu yang perlu diungkap kebenarannya 2. Mengkaji implikasinya pada struktur agraria yang terbentuk pasca reklaiming, sikap dan respin para pihak atas proses reklaiming serta praktik-praktik yang dilakukan dalam kerangka konflik kepentingan	Studi kasus, sejarah sosiologis	waawancara, survei, pengamatan	Analisa kuantitatif dan kualitatif
20	Ponggawa dan Patronase: Pertambakan di Delta Mahakam Teori Pembentukan Ekonomi Lokasl	Setia Lenggono	2011	1. Mengetahui asal usul golongan pengusaha perikanan dalam masyarakat Bugis perantauan di Delta Mahakam 2. Mengetahui dimensi kelangsungan dan status perkembangan sosial golongan pengusaha lokal di Delta Mahakam 3. Mengetahui faktor penyebab gejala kebangkitan ekonomi lokal	Etnografi, sejarah sosial, partisipatif	Pengamatan berperan serta, FGD, wawancara mendalam	Analisis Data Kualitatif
21	Dampak Reforma Agraria dari Bawah terhadap Kesejahteraan Masyarakat (Kasus Desa Garongan, Kecamatan Panjatan, Kabupaten Kulonprogro, DIY)	Valentina Sokoastri	2012	1. Menganalisis hubungan pelaksanaan RDB terhadap sumbangannya pada kesejahteraan masyarakat Desa Garongan 2. Menganalisis hubungan pelaksanaan RDB terhadap ancaman kriminalisasi yang dihadapi petani di Desa Garongan 3. Menganalisis perbedaan tingkat kesejahteraan masyarakat Desa Garongan sebelum dan sesudah diterapkannya RDB	Pendekatan penelitian kuantitatif dan kualitatif	observation participant (pengamatan terlibat), indepth interview, kuesioner)	Statistik deskriptif , tabel tabulasi silang, Uji chi square; olah data dengan Olah data dengan software SPSS for Windows 16,0 dan Microsoft Excel 2007
22	Pengaruh Reforma Agraria terhadap Perubahan Struktur Agraria di Pedesaan (Kasus Redistribusi Tanah di Desa Curug, Kecamatan Jasinga, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat)	Ayu Novelisa	2012	1. Mengetahui penataan asset reform dan acces reform yang dilakukan di Desa Curug sebagai bentuk pelaksanaan reforma agraria 2. Menganalisis perubahan struktur agraria yang terjadi sebelum dan setelah dilaksanakannya reforma agraria di Desa Curug 3. Menjelaskan hubungan antara reforma agraria dan perubahan struktur agraria di Desa Curug setelah pelaksanaan reforma agraria	Metode penelitian yang digunakan adalah metode survei	kuesioner, wawancara mendalam, pengamatan, studi dokumen	Analisis kuantitatif (statistik deskriptif, tabulasi silang, grafik, analisis korelasi Pearson), Analisis data kualitatif (reduksi data dan penyajian data); olah data dengan Olah data dengan SPPS for Windows versi 17.0 dan Microsoft Excel 2007

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
23	Hubungan Stratifikasi Sosial dengan Diferensiasi Struktur Agraria (Kasus Komunitas Padi Sawah Kampung Pabuaran, Desa Ciaruteu Ilir, Kecamatan Cibungbulang, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat)	Tri Budiarto	2012	1. Melihat sejauhmana stratifikasi sosial mempengaruhi diferensiasi struktur agraria pada lokasi penelitian 2. Melihat sejauhmana pengaruh diferensiasi struktur agraria terhadappola hubungan sosio-agraria yang akan terbentuk pada lokasi penelitian	Pendekatan kuantitatif dan kualitatif	Kuesioner, wawancara mendalam, pengamatan, FGD, studi dokumen	Analisis kualitatif dan kuantitatif
24	Dampak Program Pembaruan Agraria Nasional Dalam Mencapai Peningkatan Kesejahteraan Rakyat (Studi Kasus Desa Pangradin, Kecamatan Jasinga, Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat)	Selvia Rabiia	2012	1. Menganalisis penataan asset reform yang dilakukan di Desa Pangradin sebagai kegiatan Program Pembaharuan Agraria Nasional (PPAN) 2. Menganalisis ketersediaan acces reform yang ada di Desa Pangradin pada non-buruh tani dan buruh tani sebagai program penunjang dari kegiatan PPAN 3. Menganalisis gamabran ketepatan pelaksanaan PPAN (penataan asset reform dan ketersediaan acces reform) pada non-buruh tani dan buruh tani dengan peningkatan kesejahteraan rakyat	Pendekatan kuantitatif dan kualitatif	survei, wawancara, pengamatan, FGD	Analisis data kuantitatif (editing, coding, scoring, entry, analisis , Uji statistik/tabulasi silang, uji korelasi Rank Spearman), Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan)
25	Peranan Reforma Agraria dalam Meningkatkan Kapasitas dan Kesejahteraan Petani	Rizki Amelia	2012	1. Menganalisis peran reforma agraria dalam meningkatkan kapasitas petani 2. Menganalisis peran reforma agraria dalam meningkatkan kesejahteraan petani 3. Menganalisis peran kapasitas petani dalam meningkatkan kesejahteraan petani	Pendekatan kuantitatif dan kualitatif	observasi, studi dokumen, survei dan wawancara	Analisis kuantatif (analisis deskriptif, analisis korelasi, tabel frekuensi, tabulasi silang), analisis kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan)
26	Otoritas Tradisional Minangkabau dan Birokrasi Pemerintahan: Kontestasi Elite dalam Perencanaan dan Penganggaran APBD Sektor Pertanian-Pedesaan di Kab. Agam, Sumatera Barat	Bob Alfiandi	2012	Mengetahui peranan dan kontestasi antara Otoritas Tradisional Minangkabau (OTM) dengan Birokrasi Pemerintahan (BP) dalam proses perencanaan dan penganggaran APBD di Kabupaten Agam	Pendekatan kualitatif, dengan metode Sosiologi sejarah dan hermeunetik-semiotik	studi pustaka, observasi terlibat, wawancara mendalam	analisis data kualitatif (pengelompokan data, pemberian kode, pengkategorian, pengamatan berulang, triangulasi)

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
27	Aksi Petani dalam Kontestasi Politik Penataan Ruang dan Penguasaan Ruang di kawasan Konservasi Taman Nasional Ujung Kulon-Provinsi Banten	Eko Cahyono	2012	1. Mengetahui kondisi-kondisi yang melatarbelakangi kontestasi politik penataan dan penguasaan ruang di kawasan TNUK 2. Mengetahui kepentingan yang dipertarungkan oleh masing-masing pihak yang terlibat dalam politik penataan dan penguasaan ruang di kawasan TNUK	Pendekatan kualitatif dengan metode Kerja lapangan (fieldwork)	pengamatan terlibat, indepth interview, FGD, studi literatur/ dokumenter	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, penarikan kesimpulan)
28	Dari Konfrontasi ke Kolaborasi: Studi Kasus Peran Serikat Petani Pasundan Dalam Pembaruan Agraria di Desa Pasawahan, Kecamatan Banjarsasi, Kabupaten Ciamis, Provinsi Jawa Barat	Usep Setiawan	2012	1. Memahami faktor-faktor yang mendorong keterlibatan petani dalam pembaruan agraria 2. Mengetahui proses terjadinya gerakan petani dalam pelaksanaan pembaruan agraria untuk mengatasi kemiskinan 3. Mengetaui pergeseran strategi gerakan petani dalam pelaksanaan program pembaruan agraria	Pendekatan kualitatif dan kuantitatif	studi kepustakaan, kuesioner, wawancara, FGD	

Daftar Penelitian dari Puslitbang BPN

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
1	Perizinan Penggunaan Tanah Perairan Pantai	Eliana Sidipurwanty	1996	1. Merumuskan batas-batas kewenangan masing-masing instansi antarsektor di tingkat pusat maupun daerah dalam rangka pengelolaan kawasan pantau 2. Merumuskan mekanisme peraturan proses dan prosedur perizinan baik bagi pengelolaan kawasan pantai pada umumnya maupun mekanisme pengaturan proses dan prosedur perizinan penggunaan tanah pantai 3. Merumuskan kebijakan pertanahan bagik bagi pengelolaan kawasan pantai pada umumnya maupun bagi pemanfaatan peruntukan dan penggunaan tanah pantai pada khususnya yang lebih menjamin pelestarian produktifitas, kualitas kegunaan tanah serta mencegah kerusakan dan kesuburan tanah	Yuridis normatif	kuesioner, wawancara langsung	
2	Studi tentang Hukum Adat Pertanahan di Irian Jaya	Sony Bahtiar	1997	Memberikan pemahaman tentang: struktur penguasaan dan pemilikan tanah adat di kalangan masyarakat hukum adat yang meliputi macam hak, subjek dan objeknya; pola penggunaan dan penguasaan tanah; serta cara mengintegrasikan tanah adat ke dalam ketentutan UUPA		wawancara, studi dokumen	Kualitatif dengan tiga pendekatan (historis-yuridis, verstehen, komitmen)
3	Profesionalisme Aparatur Pertanahan	Ratna Djuita	2001	1. Mengidentifikasi jenis-jenis pendidikan dan pengalaman kerja yang dimiliki oleh para pengelola pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten dan Kota 2. Cara mencapai profesionalisme aparatur pertanahan di kantor-kantor pertanahan di Kabupaten dan Kota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah	Deskriptif	kuesioner, wawancara, diskusi	
4	Peranan Tenaga Ukur dalam Mendukung Pelayanan Pertanahan		2005	1. Mengkaji dan menganalisis tingkat kemampuan tenaga ukur dalam menyelesaikan pekerjaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah untuk mendukung pelayanan pertanahan di kantor pertanahan serta faktor-faktor yang mempengaruhi hasil kerja tersebut 2. Mengkaji dan menganalisis tingkat kebutuhan tenaga ukur yang riil sesuai dengan frekuensi volume permohonan yang masuk di kantor pertanahan 3. Mengetahui dan mengkaji hasil pengukuran dan pemetaan bidang tanah yang mampu memberikan jaminan kepastian hukum hak atas tanah	inference research, studi kasus dan penelitian lapangan		
5	Kajian Pengembangan Model Redistribusi Tanah Skala Kecil		2005	Mengkaji kemungkinan konsep/model redistribusi tanah dengan luasan kecil antara 200 m^2- 600 m^2 di perdesaan agar dapat memberikan tambahan penghasilan guna memnuhi kebutuhan hidup minimum keluarga petani	Kuantitatif dan kualitatif	dokumentasi, wawancara, survei	pengelompokan, tabulasi, analisis statistik

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
6	Kajian Pertimbangan Teknis Penggunaan Tanah Dalam rangka Pemberian Hak dan Investasi		2005	1. Mengetahui kriteria dan standar pertimbangan teknis penatagunaan tanah (PT-PGT) dalam rangka pemberian hak dan investasi 2. Mengidentifikasi faktor-faktor penghambat institusional dan upaya yang harus ditempuh untuk mengoptimalkan penerapan PT-PGT dalam rangka pemberian hak dan investasi	Deskriptif kualitatif	wawancara, survei, FGD	tabulasi
7	Tupoksi Kelembagaan Pertanahan di Daerah		2005	1. Mengkaji dan menganalisis pelaksanaan tupoksi Kantor WIlayah BPN dan Kantor Pertanahan 2. Mengkaji dan menganalisis hal-hal yang berkaitan dengan penataan kembali organisasi Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan 3. Mengkaji implikasi penataan kembali organisasi Kantor WIlayah BPN dan Kantor Pertanahan	Kualitatif	wawancara, survei, studi dokumen	
8	Identifikasi dan Penyelesaian Masalah Pertanahan		2005	1. Memperoleh gambaran penyelesaian masalah pertanahan 2. Memperoleh gambaran peran BPN dalam menyelesaikan masalah pertanahan 3. Memperoleh gambaran kebijakan khusus yang sudah dikeluarkan mengenai masalah pertanahan menindaklanjuti TAP MPR IX/MPR/2001	Deskriptif analitis	Survei, wawancara, dokumentasi	
9	Pengembangan Sistem Administrasi Pertanahan di Desa/Kelurahan		2005	1. Mengetahui dan menganalisa gambaran kondisi administrasi pertanahan di desa/kelurahan 2. Mengevaluasi dan menganalisa dampak dari kondisi administrasi pertanahan di desa/kelurahan terhadap pembangunan ekonomi daerah 3. Mengkaji dan menganalisa langkah-langkah bagi pengembangan sistem administrasi pertanahan di desa/kelurahan dalam rangka pembangunan ekonomi daerah		Survei	
10	Kajian Pengembangan Konsolidasi Tanah Dalam Rangka Penataan Lingkungan dan Pengaturan Penguasaan Tanah		2005	1. Mengkaji pelaksanaan konsolidasi tanah perkotaan yang telah dilaksanakan sesuai Peraturan Kepala BPN No. 4 Tahun 1991 2. Mengidentifikasi dan mengevaluasi hambatan dan upaya yang telah dilaksanakan agar tercapai pelaksanaan konsolidasi tanah sebagaimana yang diharapkan		Pengamatan, survei, wawancara	klasifikasi, tabulasi
11	Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Areal Hak Guna Usaha Perkebunan	Anonim	2005	1. Mengevaluasi pelaksanaan identifikasi tanah terlantar secara yuridis, sosiologis dan ekonomis dalam suatu kelembagaan koordinatif instansi pusat, pemerintah daerah, serta masyarakat setempat 2. Merumuskan disain penertiban dan pendayagunaan tanah terlantar melalui upaya pendekatan terpadu dari aspek yuridis, sosiologis maupun ekonomis dalam suatu kelembagaan koordinatif		pengamatan, FGD, survei	analisis deskriptif

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
12	Kajian Pengembangan Kebijakan Pertanahan Mendukung Pembangunan Jawa Bagian Selatan	Tim P4W, LPPM IPB	2009	1. Menyusun isu-isu strategis yang menjadi kendala dalam pembangunan pertanahan wilayah Jawa Bagian Selatan khususnya dari aspek: Struktur penguasaan pemilikan penggunaan dan pemanfaatan tanah oleh rakyat, akses masyarakat ke sistem produksi dan pembagian hasilnya, sistem sosial budaya masyarakat yang menyebabkan masyarakat mengalami kendala dalam mewujudkan kesejahteraan yang berkeadilan 2. Menyusun kebijakan umum dan indikasi program pembangunan pertanahan prioritas dalam rangka penyusunan kebijakan pertanahan di Jawa Bagian Selatan	Pendekatan sosial ekonomi	wawancara mendalam, kuesioner	analisis empirik kondisi fisik dan sosial-ekonomi, kuantifikasi variabel kesejahteraan, analisis persepsi (analytic hierarchy process)
13	Pola Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, Pemanfaatan Tanah pada Masyarakat Adat/Ulayat	PT Andira Karya Persada	2009	1. Mendapatkan informasi dan menganalisis tentang P4T terhadap tanah adat/ulayat yang ada saat ini 2. Mengkaji dan menganalisis tentang kontribusi P4T pada tanah adat/ulayat terhadap kesejahteraan masyarakat 3. Mengkaji dan menganalisis tentang pola P4T yang efektif dan ideal dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat 4. Mendapatkan informasi dan mengkaji tentang kemungkinan alternatif kebijakan yang dapat dilakukan oleh pemerintah terhadap pola P4T terhadap tanah adat/ulayat untuk mensejahterakan masyarakat	Pendekatan empiris/ yuridis sosiologis	Studi literatur, observasi, wawancara mendalam	analisis kualitatif (analisis deskriptif evaluatif) dan kuantitatif
14	Kebijakan Fungsi Sosial Tanah	PT. Permata Marga Kreasi	2009	1. Mengkaji dan menganalisis tentang pola kebijakan fungsi sosial tanah untuk kepentingan masyarakat menurut UUPA 2. Mengkaji dan menganalisis tentang kontribusi kebijakan fungsi sosial tanah terhadap kersejahteraan masyarakat 3. Mengkaji dan menganalisis tentang konsep kebijakan fungsi sosial tanah yang efektif dan ideal bagi masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat	Pendekatan empiris/ yuridis sosiologis	studi literatur (kajian kebijakan), observasi, wawancara, kuesioner	analisis kualitatif (analisis deskriptif evaluatif) dan kuantitatif
15	Pengembangan Kebijakan Pertanahan di Wilayah Perbatasan	PT Diksa Intertama	2009	Pengembangan kebijakan pertanahan di wilayah perbatasan			
16	Kajian Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di Daerah Khusus	Puslitbang BPN RI	2009	1. Menemukenali bentuk kekhususan di daerah-daerah khusus yang ada di Indonesia dilihat dari kewenangan pengelolaan pertanahan 2. Merumuskan beberapa alternatif bentuk pengelolaan pertanahan di daerah khusus yang ideal dalam kerangka hukum tanah nasional		Fieldwork di 5 provinsi (Yogyakarta, Kepulauan Riau -KEK Batam, Papua, Papua Barat, NAD)	
17	Kebijakan Standarisasi Biaya Pelayanan Pendaftaran Tanah	Puslitbang BPN RI	2009	1. Mengetahui gambaran biaya pelayanan pertanahan berdasarkan komponen/jenis kegiatan dan besarnya satuan biaya pelayanan khususnya dalam kegiatan pendaftaran tanah pertama kali	Pendekatan deskriptif eksploratif	*Fieldwork* 7 propinsi (Sumut, Sumsel, Jawa Timur, Kaltim, Sulawesi Utara, NTT, Irian Jaya Barat)	

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
				2. Memperoleh rumusan standarisasi biaya pelayanan pertanahan berdasarkan komponen/jenis kegiatan dan besarnya satuan biaya pelayanan khususnya dalam kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang memenuhi azas keadilan, tranparansi dll			
18	Kebijakan Pengembangan Program-Program Strategis Pertanahan (Pendayagunaan Tanah Terlantar)	Puslitbang BPN RI	2010	1. Mengetahui potensi pendayagunaan tanah yang diindikasikan terlantar 2. Memperoleh model-model pengembangan acces reform tanah yang diindikasikan terlantar	Rapid Rural Appraisal (RRA), pendekatan kualitatif deskriptif	*Fieldwork* di 6 Provinsi (Riau, Jawa Barat, Banten, Jatim, Kalsel, Papua), pengisian kuesioner, wawancara, pengamatan lapangan	Analisis deksriptif kualitatif
19	Pengembangan Sumber-sumber Pembiayaan Pelayanan Pertanahan	Puslitbang BPN RI	2010	1. Mengenali dan mengkaji sumber-sumber pembiayaan yang dipergunakan/dimanfaatkan saat ini untuk pelayanan pendaftaran hak atas tanah pertama kali di daerah 2. Mengenali dan mengkaji hambatan-hambatan yang dihadapi masyarakat selama ini dalam mendaftarkan tanahnya pertama kali, baik yang dibiayai pemerintah maupun swadaya 3. Mengkaji besarnya 'willingly to pay" masyarakat untuk membiayai pendaftaran tanahnya 4. Mengkaji berbagai sumber pelayanan yang dapat digali, ditingkatkan dan dikembangkan untuk mendukung percepatan pelayanan pendaftaran hak atas tanah pertama kali pada masa mendatang	Applied action research (pendekatan ilmiah akademis dan pragmatis empiris-pendekatan komprehensif, terintegrasi, pembangunan berkelanjutan, multilevel/multi agent, pendekatan kebijakan)	Fielwork di 5 provinsi (Sumut, Sumsel, Jabar, Kalsel, Sulut), studi pustaka, FGD, kuesioner	Analisis deskriptif, kajian permasalahan, analisis willingness to pay (WTP), analisis SWOT
20	Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di DI Yogyakarta	Puslitbang BPNRI	2010	1. Mengetahui pelaksanaan pengaturan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah di DI Yogyakarta 2. Mengetahui besaran kontribusi penggunaan dan pemanfaatan tanah bekas swapraja terhadap tingkat penghasilan masyarakat penggarap di DI Yogyakarta 3. Mengetahui bentuk sinkronisasi pengaturan penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah bekas swapraja di DI Yogyakarta dalam sistem hukum agraria nasional	Historis yuridis	Fieldwork di Yogyakarta	
21	Kebijakan Pengembangan Konsolidasi Tanah Vertikal	Puslitbang BPN RI	2010	1. Mengidentifikasi, mengkaji dan menganalisis pelaksanaan konsolidasi tanah dengan pembangunans ecara vertikal berkaitan dengan aturan pelaksanaan, lembaga penyelenggara, hak, dan kewajiban peserta pelaksanaan, pengelolaan, pembiyaan dan sebagainya serta mengevaluasi luas ketersediaan dan kebutuhan tanah di wilayah perkotaan untuk memenuhi keperluan pembangunan perumahan warganya serta untuk mengetahui konsep konsolidasi tanah secara vertikal yang layak dikembangkan untuk penataan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah	Kuantitatif	Fieldwork di 8 provinsi (Yogyakarta, Jatim, Jateng, Jabar, Sumut, Sumsel, Sulsel, Kalsel)	Klasifikasi dan tabulasi

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
				2. Mengetahui peraturan perundangan-undangan yang ada dan perlu dikembangkan dalam mendukung konsolidasi tanah secara vertikal			
22	Penelitian kebijakan Pengembangan Pola Pelayanan Pertanahan Larasita	Puslitbang BPN RI	2010	1. Mengetahui akses kemudahan dan kemurahan biata yang diterima masyarakat akibat adanya kegiatan pelayanan pertanahan melalui pola Larasita 2. Mengetahui upaya yang dapat diambil dan dilakukan BPN RI dalam rangka memaksimalkan kegiatan pelayanan Larasita baik internal maupun eksternal	Deskriptif eksploratif	*Fieldwork* di 6 provinsi (Jateng, Jabar, Jatim, Papua, Banten, Kalsel), diskusi, wawancara, kuesioner	Kuantitatif (tabulasi), deskriptif, eksploratif
23	Pola Pembinaan Sumberdaya Manusia Pertanahan	Puslitbang BPN RI	2010	1. Mengetahui sikap pegawai BPN di tingkat kota/kabupaten terhadap program pembinaan SDM yang sesuai dengan kebijakan BPN RI 2. Mengetahui hasil penilaian pimpinan BPN di tingkat provinsi terhadap implementasi program pembinaan SDM yang sesuai dengan kebijakan BPN RI 3. Mengkaji dan merumuskan pola pembinaan SDM pertanahan yang dipandang paling sesuai dan layak diterapkan di lingkungan lembaga BPN RI	Kualitatif	wawancara, studi dokumen	
24	Pengawasan dan Pengendalian Partisipatif terhadap Peralihan Penguasaan Tanah: Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Puslitbang BPN RI dan Dep. Sains & Komunikasi Pengembangan Masyarakat FEMA, IPB	2010	1. Mengkaji sistem pemilikan, penguasaan dan mekanisme akses terhadap sumberdaya agraria di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil 2. Mengkaji kelembagaan lokal dalam kaitannya dengan pemanfaatan dan konservasi sumberdaya agraria di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil 3. Mengkaji kebijakan pemerintah daerah dan pusat dalam pemanfaatan dan konservasi sumberdaya agraria di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil 4. Mengkaji pola nafkah (livelihood) masyarakat di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil, terutama peranan sumberdaya agraria pesisir dan pulau-pulau kecil dan perubahannya 5. Mengkaji proses-proses peralihan penguasaan tanah dan sumberdaya pesisir dan perairan serta kecenderungan konsentrasinya yang terjadi di wilayah pesisi dan pulau-pulau kecil	Kualitatif dan kuantitatif	Kuantitatif (metode survei terbatas), kualitatif (pengamatan berperan serta, wawancara mendalam, PRA, FGD	Analisis data kualitatif (reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi); Analisis kuantitatif (statistik sederhana dengan presentasi dan tabulasi)
25	Kebijakan Pendaftaran Hak Atas Ruang Perairan	Puslitbang BPNRI	2010	1. Mengenali dan mengkaji jenis-jenis hak yang mendasari penguasaan/ pemilikan ruang perairan saat ini di daerah serta jenis penggunaan/ pemanfaatan 2. Mengkaji pembatasan pengertian dan jenis-jenis hak yang dapat diberikan terhadap penguasaan/pemilikan ruang perairan 3. Mengkaji teknis pengukuran dan prosedur pendaftaran hak ruang perairan	Deskriptif dan eksploratif	survei, FGD, interview	Inventarisasi dan tabulasi data hasil survei, analisis yuridis

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
26	Kebijakan Penataan Pertanahan di Kawasan Bekas Pertambangan	Puslitbang BPN RI	2010	1. Mengetahui gambaran kondisi permasalahan di kawasan pertambangan 2. Mengidentifikasi dan menganalisa hubungan kebijakan pertanahan dengan kebijakan pertambangan dan dengan kebijakan lainnya di kawasan pertambangan 3. Menganalisa peranan BPN RI dalam rangka kebijakan penataan pertanahan di kawasan pertambangan		survei lapangan, wawancara, diskusi	
27	Reforma Agraria Dalam Sejarah dan Implementasinya	Wina Dwi Febrina	2011	1. Mendeskripsikan sejarah timbulnya reforma agraria 2. Mendeskripsikan reforma agraria di negara lain 3. mendeskripsikan reforma agraria di Indonesia	Kualitatif deskriptif	studi literatur (kepustakaan)	
28	Potensi Tanah yang Diindikasikan Terlantar untuk Didayagunakan sebagai Objek Reforma Agraria	Eliana Sidipurwanty	2011	1. Mengetahui potensi pendayagunaan tanah yang diindikasikan terlantar 2. Mengetahui asset dan acces reform tanah yang diindikasikan terlantar		RRA (*Rapid Rural Appraisal*)	Analisis deskriptif kualitatif
29	Layanan rakyat untuk Sertifikasi Tanah (LARASITA)	Bertus Sumada dan Arditya Wicaksono	2011	1. Mengetahui apakah kegiatan pelayanan pertanahan melalui Larasita dapat memberikan akses kemudahan dan kemurahan biaya pada masyarakat 2. Mengetahui upaya yang dapat dilakukan dalam rangka maksimalisasi kegiatan larasita baik internal BPN maupun ruang partisipasi masyarakat serta aparat Desa/kelurahan dalam kegiatan pertanahan dan pembenahan administrasi pertanahan desa/kelurahan	Kualitatif (studi kasus)	pengamatan, wawancara, fieldwork di 12 kab/kota	analisis dengan model interaktif (reduksi data, penyajian daya, penarikan kesimpulan/verifikasi)
30	Menuju Kepastian Hukum Atas Tanah: Keraton Kasultanan dan Kadipaten Pakualaman di Daerah Istimewa Yogyakarta	Munsyarief	2011	1. Mengetahui pengaturan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dahulu dan saat ini di Daerah Istimewa Yogyakarta 2. Mengetahui sinkronisasi pengaturan penguasaan, pemilikan dan penggunaan dan pemanfaatan tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta			
31	Studi Pengembangan Lembaga Pertanahan: Efektifitas Badan Pertanahan Nasional RI	Darman Hutasoit	2012	1. Mengetahui tingkat efektivitas kelembagaan BPN RI dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya 2. Mengetahui perkembangan urusan agraria dewasa ini 3. Merumuskan upaya pengembangan kelembagaan pertanahan	pendekatan sejarah, analisis organisasi, pengembangan organisasi	studi dokumen, survei, wawancara terbuka dan tertutup	tabulasi data, analisis wawancara tertutup
32	Evaluasi Pelaksanaan Sistem kendali Mutu Program Pertanahan (SKMPP)	Eliana Sidipurwanty	2012	1. Mengetahui pelaksanaan SKMPP di Kantor wilayah BPN RI dan kantor Pertanahan kabupaten/kota 2. Mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh Kantor WIlayah BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/kota untuk meningkatkan dan mengembangkan pelaksanaan SKMPP	Studi kasus eksplanatif dan kualitatif, Kualitatif, riset aksi partisipatoris	wawancara mendalam, pengamatan berperan serta, diskusi kelompok, studi dokumen	analisis data kualitatif (pengelompokan, pengkodean, pengkategorian)

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisis Data
33	Pengendalian Alih Fungsi Tanah Pertanian ke Non Pertanian	Ratna Djuita	2012	1. Mengetahui dan menganalisa gambaran konversi (alih fungsi) penggunaan tanah pertanian 2. Menganalisa efektifitas pengendalian konversi (alih fungsi) penggunaan tanah pertanian 3. Menganalisa langkah-langkah pengendalian konversi (alih fungsi) penggunaan tanah pertanian	Deskriptif analisis, Pendekatan peraturan kebijakan	kuesioner, wawancara mendalam, studi dokumen, *fieldwork* 5 provinsi (Bali, Sumut, Riau, Papua, NTB, Sulsel)	
34	Pengembangan Administrasi Data Pertanahan Berbasis Desa/ Kelurahan	Heni Yuanita	2012	1. Mengetahui kondisi data pertanahan yang dibutuhkan dalam pengembangan administrasi pertanahan berbasis desa/kelurahan 2. Menganalisa potensi pengembangan administrasi pertanahan di tingkat desa/kelurahan berbasis masyarakat	Kualitatif	Kuesioner, wawancara mendalam, pengamatan lapangan, studi pustaka, fieldwork (12 kabupaten di 5 provinsi -Jateng, Bali, Jabar, Jambi, Kaltim)	Analisis kualitatif
35	Penguasaan, Pemanfaatan dan Pengelolaan Ruang Atas dan Bawah Permukaan Air	Munsyarief	2012	1. Inventarisasi status penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang di atas dan di bawah air 2. Inventarisasi kebijakan yang mengatur penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan ruang di atas dan di bawah air baik berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri maupun Peraturan Daerah dan surat-surat keputusan lainnya 3. menakisme koordinasi dan sinkronisasi antara instansi terkait dalam mengatur penguasaan, pemanfaatan, dan pengelolaan ruang di atas dan di bawah air	Deskriptif, Pendekatan yuridis normatif	Kuesioner, wawancara	Analisis kualitatif dan kuantitatif dengan pendekatan normatif dan fisiografis
36	Digitalisasi Penyimpanan Data dan Daftar Umum Pendaftaran Tanah: Pengambangan Sistem database untuk Pendaftaran Tanah	Munsyarief	2012	1. Mendeskripsikan pengelolaan arsip daftar umum pendaftaran di kantor pertanahan 2. Menganalisis pola pengembangan sistem penyimpanan database digital pendaftaran tanah pada kantor pertanahan	Deskriptif analitis, pendekatan Kualitatif dan kuantitatif	Fieldwork di 6 provinsi (Jateng, Jatim, Bali, Sumut, Lampung, Sumatera, Sulut), studi dokumen, wawancara, pengamatan langsung	
37	Penataan Pertanahan di Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil	Bertus Sumada	2012	1. Mengetahui/mengidentifikasi gambaran umum (karakteristik) wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil dari segi penggunaan/pemanfaatan tanah, pemilikan/penguasaan tanah dan jenis hak atas tanahnya 2. Mengidentifikasi peraturan yang sudah ada saat ini dan implementasinya di wilayah pesisir dan pulau-pulau kecil tersebut	Deksriptif eksploratif	Fieldwork di 6 propinsi (Bengkulu, Jawa Timur, Sulsel, NTB, Papua), studi dokumen, wawancara dengan kuesioner	Pengelompokan, tabulasi data

Daftar Penelitian dari Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisi Data
1	Migrasi Data Tekstual Dari Microsoft Access Ke Oracle Dalam Pembangunan Basis Data Komputerisasi Kantor Pertanahan (Study Di Kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo)	LASONO	2014	a. Untuk mengetahui bagaimana pembangunan data tekstual pertanahan dalam kegiatan Prona di kantor Pertanahan Kabupaten Purworejo. b. Untuk memberikan gambaran proses migrasi data tekstual dari M.S Access ke Oracle dalam pembanguan basis data KKP.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian dan pengembangan atau Research and Development (R&D)	Teknik yang digunakan adalah mengumpulkan data berupa dokumen dari pegawai berupa data sekunder yaitu data tekstual pada M.S Acces dan Oracle	- Menganalisis data dengan mempelajari bagaimana struktur data tekstual tersebut - Menganalisis data bagaimana struktur data dalam oracle.
2	Pemanfaatan Teknologi Gnss Cors Untuk Demarkasi Di Kawasan Rawan Bencana Iii Pasca Erupsi Gunung Merapi 2010 (Study Di Kecamatan Cangkringan Kabupaten Sleman)	AGUS SUDARMADI	2014	Mengetahui cara menetapkan Demarkasi Kawasan Rawan Bencana (KRB) III Pasca Erupsi Gunung Merapi 2010 dilapangan dengan memanfaatkan teknologi GNSS CORS.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian Kuantitatif dengan pendekatan metode survey	Teknik yang digunakan adalah - Teknik Survey Observasi - Teknik Study Dokumen	- Teknik analisis koordinat membandingkan koordinat titk control dengan koordinat hasil digitasi titik. - Stake Out dengan GNSS CORS
3	Kontribusi One Day Service Dalam Percepatan Pelayanan Pertanahan Dikantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo	NURUL CHASANAH	2014	a. Untuk mengetahui seberapa besar Kontribusi One Day Service dalam percepatan pelayanan pertanahan di kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo. b. Untuk mengetahui seberapa besar Indeks Kepuasan Masyarakat terhadap pelayanan Pertanahan melalui One Day Service di kantor Pertanahan Kabupaten Ponorogo.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode Kuantitatif dengan pendekatan survey.	Teknik yang digunakan adalah - Teknik Wawancara - Teknik Kuisioner - Teknik Observasi Lapang	- Teknik yang digunakan adalah Statistik Deskriptif.
4	Pemutakhiran Peta Zona Nilai Tanah Kota Magelang Tahun 2014	LUTFI HERDADI DITIYO SUSILO	2014	Membuat model Penilaian Tanah dengan Uji Validasi model Regresi dalam rangka Pemutakhiran Peta Zona Nilai Tanah di Kota Magelang.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode Penelitian Deskriptif (Deskriptif Research)	Teknik yang digunakan adalah - Teknik Wawancara - Teknik Survey - Teknik Dokumentasi	- Teknik yang digunakan adalah Analisis Regresi Linear Berganda dimana variabel yang digunakan lebih dari dua.
5	KAJIAN KINERJA PETUGAS UKUR MENUJU REFORMASI BIROKRASI (Study Di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung Barat)	FADHILAH	2014	a. Mengetahui kinerja petugas ukur di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung Barat b. Mengetahui apakah kinerja petugas ukur di Kantor Pertanahan Kabupaten Bandung Barat sudah mampu menuju Reformasi Birokrasi.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode Penelitian Kualitatif	Teknik yang digunakan adalah - Teknik Wawancara - Teknik Survey - Teknik Dokumentasi	- Teknik yang digunakan adalah Analisis Deskriptif.
6	Rekontruksi Batas Bidang Tanah Menggunakan Jaringan Referensi Satelit Pertanahan	KARIYONO	2014	a. Menguji JRSP untuk rekontruksi batas bidang tanah. b. Menguji pergeseran lateral dan perbedaan luas bidang tanah hasil rekontruksi batas bidang tanah menggunakan JRSP.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode Penelitian Comparative Experiment (Percobaan dengan Perbandingan)	Teknik yang digunakan adalah - Teknik Study Dokumen - Teknik Observasi Langsung	Analisis data yang digunakan dengan mengkoparasikan posisi batas bidang tanah dan luas bidang tanah hasil rekontruksi dengan JPRS terhadap data dari gambar ukur.
7	Kajian Yuridis Tumpang Tindih Sertipikat Hak Atas Tanah Didesa Gowasari Kecamatan Panjangan, Kabupaten Bantul.	YULI ISWATUN	201	a. Faktor penyebab terjadinya Tumpang Tindih Sertipikat Hak Atas Tanah Didesa Gowasari Kecamatan Panjangan, Kabupaten Bantul. b. Penyelesaian kasus tumpang tindih sertipikat hak atas tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Bantul	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode Penelitian yuridis empiris dan penelitian yuridis normatif	Teknik yang digunakan adalah Study pustaka terhadap bahan-bahan hukum baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.	- Teknik yang digunakan adalah Analisis Deskriptif.
8	Aplikasi Autocad Untuk Pengolahan Data Pengukuran Tanah	YUDI WAHYU MUHARAM	2014	Mengetahui apakah aplikasi Autocad dapat digunakan untuk pengolahan data pengukuran tanah.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode Penelitian Eksperimental	Teknik yang digunakan adalah - Teknik Study Dokumen - Teknik Observasi Langsung	- Penentuan posisi batas bidang tanah & titik dasar teknik perapatan - Penghitungan luas - Rekontruksi

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisi Data
9	Prospek Penerapan Peta Zona Nilai Tanah Bpn Bagi Pemerintah Kabupaten/Kota	PAMULARAS KATRININGSIH	2014	a. Untuk mengetahui kehendak politik BPN dan Penerintah Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan kerjasama pengadaan dan pemanfaatan Peta ZNT. b. Untuk mengetahui kemungkinan teknis pembuatan Peta ZNT yang berskala besar dan berbasis bidang-bidang tanah.	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode Pendekatan Keruangan dalam menganalisis zona nilai tanah yang terbentuk berdasarkan karakteristrik keruanganya.	Teknik yang digunakan adalah - Teknik wawancara dengan responden - Teknik Pengamatan langsung terhadap obyak penelitian - Teknik study dokumen	- Teknik yang digunakan adalah Analisis Deskriptif untuk menerangkan keterkaiatan diantara hal-hal tersebut.
10	Penyimpanan Geometris Bidang Tanah Akibat Perubahan Datum Pemetaan Dari Dgn 95 Ke Itrf 2008	MAHELLA	2014	a. Megetahui signifikansi distorsi bentuk bidang akibat transformasi koordinat dari DGN 95 ke ITRF 2008 b. Mengetahui efektivitas rubbersheeting dalam rangka menyatusistemkan hasil pemetaan bidang tanah yang ditinjau dari ketelitian posisi dan luasnya.	Metode penelitian yang digunakan adalah metode eksperimen.	Teknik yang digunakan adalah - Teknik pengukuran - Teknik studi dokumen	- Teknik yang digunakan adalah Analisis terhadap distorsi bentuk dilakukan dengan menghitung nilai varian posteriori terhadap masing-masing model Helmert dan Affine.
11	Pemanfaatan Web Map Service Sebagai Media Pertukaran Data Penggunaaan Tanah Dan Rencana Tata Ruang Wilayah	JEMMY STEPHAN MONEPA	2013	a. Untuk menyediakan layer Web Map Service guna pertukaran data pertanahan dengan instansi terkait. b. Untuk mengetahui apakah hasil rancangan Web Map Service tersebut dapat memberikan nilai tambah dalam pelayanan pertukaran data pertananhan	Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian dan pengembangan atau Research and Development (RBD).	Teknik yang digunakan adalah melalui proses wawancara terstruktur kepada responden setelah WMS layer dan website selesai dibuat	- Pada kegiatan analisis data, data spasial dilakukan digitasi terlebih dahulu. Selanjutnya dibuatkan basis data dan setelah basis data selesai kemudian dilakukan pembuatan WMS pada Geoserver. - Analisis kebutuhan pengguna adalah analisis terhadap kebutuhan sistem, batasan sistem, serta analisis data yang dibutuhkan oleh sistem.
12	Pemanfaatan Fasilitas Online Spiderweb Pada Jaringan Referensi Satelit Pertanahan Untuk Post Processing Pengukuran Bidang Tanah	NAUFI AULIA FAISHA	2014	a. Untuk mengetahui perbedaan antara koordinat dan luas bidang tanah hasil pengukuran rover GNSS CORS/SRSP metode RTK NTRIP dengan Post Processing Online Spider Web. b. Untuk mengetahui kesesuaian antara koordinat dan luas bidang tanah hasil pengukuran rover GNSS CORS/SRSP metode Post Processing Stop and Go Online SpiderWeb dengan toleransi yang ditetapkan BPN sesuai dengan Petunjuk Teknis PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997.	Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian eksperimen yang bersifat komparatif dengan pendekatan kuantitatf.	Teknik yang digunakan adalah - Teknik SGRTK dengan solusi pengukuran fix - Teknik SGPP - Teknik RSRTK dengan solusi pengukuran fix - Teknik RSPP	- Uji Statistik - Uji t - Uji Anova - Toleransi Petunjuk Teknis PMNA/Ka BPN Nomor 3 Tahun 1997 - Posisi (koordinat) Batas Bidang Tanah - Luas Bidang tanah
13	Peran Lembaga Adat Dalam Pembagian Tanah Adat (Studi Di Desa Detusoko Dan Wologai Tengh Kecamatan Detusoko Kabupaten Ende Provinsi Nusa Tenggara Timur)	DYAH KURNIAWATI	2014	a. Untuk mengetahui struktur dan fungsi lembaga adat yang ada di Desa Detusuko barat dan Desa Wologai Tengah, Kecamtan Detusuko, provinsi Nusa Tenggara Timur. b. Untuk mengetahui proses perolehan penguasaan dan pemilikan serta pembagian tanah adat kepada masyarakat adat secara individu oleh lembaga adat. c. Untuk mengetahui tindak lanjut penguasaan dan pemilikan tanah adat oleh anggota perseorangan masyarakat adat setempat terkait dengan pendaftaran tanah.	Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian sosiolegal dengan pendekatan kualitatif.	Teknik yang digunakan adalah - Teknik wawancara - Teknik observasi(pengamatan) - Teknik studi dokumen	- Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif sehingga analisis datanya menggunakan analisis data kualitatif.

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisi Data
14	Kajian Perubahan Penggunaan Tanah Di Kecamatan Alok Barat Kabupaten Sikka Provinsi Nusa Teggara Timur	MAHOET IMMANUEL JOSEPHSON NEPA	2014	a. Mengetahui perubahan penggunaan tanah yang terjadi di wilayah kecamatan Alok Barat, Kabupaten Sikka. b. Mengkaji karakteristik pada perubahan penggunaan tanah yang terjadi di wilayah Kecamatan Alok Barat, Kabupaten Sikka.	Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian di bidang pertanahan yang bersifat terapan dengan pendekatan keruangan (spasial).	Teknik yang digunakan adalah - Teknik studi dokumen yaitu studi terhadap dokumen-dokumen seperti : Peta penggunaan Tanah, Peta Administrasi, peta Topografi, Citra Satelit serta dokumen statistik Kabupaten Sikka dan kecamatan Alok Barat yang dijadikan bahan dasar dalam pembuatan da analisis Peta Perubahan Penggunaan Tanah Kecamatan Alok Barat - Teknik Observasi yaitu bertujuan untuk memperoleh fakta di lapangan yang berkaitan dengan penggunaan tanah dan perubahannya	- Analisis data dilakukan denga pendekatan keruangan (spatial approach) yakni suatu metode untuk memahami gejala tertentu agar mempunyai engetahuan yang lebih mendalam melalui media ruang yang dalam hali ini variabel ruang mendapat posisi utama dalam analisisnya (yunus,2010:44)
15	Transformasi Koordinat Titik Dasar Teknik Akibat Aktivitas Tektonik Untuk Menyatukan Dengan Sistem Jrsp	ROSWANDI	2014	a. Mengetahui besarnya nilai/parameter pergeseran koordinat titik dasar teknik untuk menyatusistemkan dengan JRSP di kabupaten Sleman.. b. Mengetahui pola pergerakan kerak bumi akibat aktivitas tektonik dan mengetahui metode transformasi apa yang cocok	Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian komparasi	Teknik yang digunakan adalah - Teknik survei - Teknik studi dokumen	- Untuk menbgetahui pergesera posisi TDT bisa dilihat dari besarnya nilai pergeseran dan azimuth (arah) pada masing-masing sampel yang didapat dari hasil perhitungan pada masing-masing transformasi.
16	Pemanfaatanfoto Udara Format Kecil Untuk Pembuatan Peta Dasar Pendaftaran Dan Peta Penggunaan Tanah	ELLY DHIAN PRASETYA	2014	a. Mengetahui ketelitian geometric dan planimetris FUFK b. Mengaplikasikan FUFK untuk pembuatan peta dasar pendaftaran dan peta penggunaan tanah	Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian survey, serta mengkaji pembuatan mozaik tru,menguji ketelitian geometric dan planimetris serta menguji ketelitian inerpretasi FUFK.	Teknik yang digunakan adalah - Teknik pengukuran - Teknik studi dokumen	- Penentuan posisi batas bidang tanah & titik dasar teknik perapatan - Penghitungan luas - Rekontruksi
17	IMPLIKASI PROGRAM INVENTARISASI PENGUASAAN, PEMILIKAN, PENGGUNAAN DAN PEMANFAATAN TANAH TERHADAP PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH (Studi Di Kabupaten Magetan, Provinsi Jawa Timur)	RISMA YULIANA	2014	a. Mengetahui apa saja yang dicapai dalam kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan tanah (IP_4T) di Kabupaten Magetan. b. Mengetahui bagaimana manfaat hasil kegiatan Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan tanah (IP_4T) di Kabupaten Magetan terhadap kegiatan pendaftaran tanah.	Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif	Teknik yang digunakan adalah - Teknik dokumentasi - Teknik wawancara	- Teknik deskriptif kualitatif
18	Pemulihan Data Pendaftaran Tanah Pasca Bencana Kebakaran Di Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur	FAJAR KEMAL GUSTAMAN	2014	a. Untuk mengetahui dampak akibat musnahnya arsip pendaftaran tanah pasca bencana kebakaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur b. Untuk mengetahui proses pemulihan data pendaftaran tanah pasca bencana kebakaran di Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur c. Untuk mengetahui permasalahan yang timbul dalam proses pemulihan data di Kantor Pertanahan Kabupaten Cianjur	Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif	Teknik yang digunakan adalah - Teknik dokumentasi - Teknik wawancara	- Teknik deskriptif kualitatif

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisi Data
19	Pemanfaatan Metode Kombinasi Gnss Dan Terestris Dalam Pengukuran Bidang-Bidang Tanah	SITI MUKAROMAH	2014	a. Langkah-langkah pelaksanaan pengukuran metode kombinasi GNSS CORS dan terestris dapat digunakan dalam pengukuran bidang tanah b. Ketelitian hasil pengukuran menggunakan metode kombinasi GNSS CORS dan terestris dapat digunakan dalam pengukuran bidang tanah c. Ada atau tidak terdapat perbedaan yang signifikan metode kombinasi GNSS CORS dan terestris dapat digunakan dalam pengukuran bidang tanah	Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian Eksperimen dengan pendekatan Kuantitatif.	Teknik yang digunakan adalah - Teknik eksperimen -	- Teknik analisis kuantitatif - Rumus matematis - Uji statistik
20	STATUS WEDHIKENGSER SUNGAI CODE (Studi Di Dusun Blunyah Gede, Desa Sinduadi, Kecamatan Mlati, Kab Sleman)	APRILIA PUTRANTI	2014	a. Mengetahui riwayat penguasaan Wedhi Kengser oleh pihak masyarakat dan pihak desa terkait dengan tumpang tindih penguasaan yang terjadi. b. Mengetahui jenis status Wedhi Kengser sungai Code di dusun Blunyah Gede c. Mengetahui upaya penyelesaian yang dilakukan untuk menyelesaikan tumpang tindih penguasaan yang terjadi. d.	Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologi	Teknik yang digunakan adalah - Teknik dokumentasi - Teknik wawancara	- Analisis deskriptif kualitatif
21	ANIMO MASYARAKAT TERHADAP PENSERTIPIKATAN TANAH DI KABUPATEN PESAWARAN PROVINSI LAMPUNG (Studi Di Desa Gedong Tataan Dan Desa Kebagusan Kecamatan Gedong Tataan)	BASRONI AHDY	2014	a. Untuk mengetahui factor yang mempengaruhi kurangnya animo masyarakat dalam pensertipikatan tanah b. Untuk mengetahui upaya Kantor Pertanahan Kabupaten Pesaweran guna meningkatkan animo masyarakat dalam pensertipikatan tanah.	Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan fenomenologi	Teknik yang digunakan adalah - Teknik wawancara	- -Deskriptif kualitatif
22	PELAKSANAAN PERUBAHAN HAK GUNA BANGUNAN YANG DIBEBANI HAK TANGGUNGAN MENJADI HAK MILIK UNTUK RUMAH TOKO (Studi Di Kota Pematangsiantar)	VERAWATI PURBA	2013	a. Untuk mengetahui alasan atau pertimbangan Kantor Pertanahan Kota Pematangsiantar mengijinkan pelaksanaan perubahan Hak Guna Bangunan yang dibebani Hak Tanggungan menjadi Hak Milik untuk rumah toko. b. Untuk mengetahui perlindungan terhadap kreditor yang obyek jaminannya telah dibebani Hak Tanggungan dimohonkan pelaksanaan perubahan dari Hak Guna Bangunan menjadi Hak Milik oleh debitor.	Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif.	Teknik yang digunakan adalah - Teknik wawancara	- Deskriptif kualitatif
23	Penentuan Kala Pemutakhiran Data Nilai Pasar Tanah Berdasarkan Besar Dan Ola Nilai Pasar Tanah Serta Besar Potensi Kehilangan Pendapatan Bagi Daerah	R. Bagu Sukma Enton Hadiyanto	2014	a. Mengetahui besar dan pola peningkatan nilai pasar tanah di bagian wilayah kota, pinggiran kota, dan desa. b. Mengetahui potensi kehilangan pendapatan dari BPHTB dan Kala Pemutakhiran Data Nilai Pasar Tanah di bagian wilayah kota, pinggiran kota, dan desa.	Metode survei, pendekatan kuantitatif	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Survei - Dokumentasi - Wawancara - Alat: Laptop Asus A42J - GPS Garmin 60 CSX - Sofware ArcGIS 9.3	- Deskriptif kuantitatif

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisi Data
24	Implikasi Penghapusan Verifikasi Bphtb Terhadap Pelayanan Pertanahan	Trimardhi Jaya	2014	a. Mengetahui implikasi penghapusan varifikasi bukti storan pembayaran BPHTB terhadap pelayanan pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak atas tanah di Kantor Pertanahan Kota Padang	Pendekatan fenomenologi (subyektif)	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Survei - Dokumentasi - Wawancara	- Desktiptif kualitatif
24	Uji Ketelitian Pengukuran Tanah Menggunakan Gnss Dengan Metode Real Time Precise Point Positioning	Mahendra Tri Hartarto	2014	a. Mengetahui ketelitian hasil pengukuran bidang tanah menggunakan metode RT-PPP jika dibandingkan dengan hasil pengukuran bidang tanah menggunakan metode RTK-BTRIP dalam sistem CORS-BPN. b. Mengetahui kelayakan penggunaan metode RT-PPP dalam hal batas toleranasi yang ditetapkan dalam Petunjuk Teknis PMNA/ KaBPN No, 3/97	Experimrntal Design (Rancangan Percobaan)	- Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Pengukuran Peralatan ukur: CORS dan laptop dengan software Autocad Map.	- Analisis kuantitatif
25	Pengaruh Vriabel Perkotaan Terhadap Harga Tanah Di Desa Balecatur Kec. Gamping, Sleman.	Muhammad Reza Kurniawan	2014	a. Mengetahui variabel perkotaan yang memoengaruhi harga tanah di lokasi penelitian b. Mengetahui variabel yang paling dominan berpengaruh terhadap harga tanah di lokai penelitian	Metode survei pendekatan kuantitatif	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - survei - Pengukuran - wawancara Peralatan ukur: panduan wawancara dan laptop dengan software Excel 2010 dan SPSS 18.	- Analisis kuantitatif menggunakan model persamaan regresi lilier berganda
26	Peran Seksi SKP Dalam Menangani Sengketa Pertanahan Melalui Mediasi (Studi Di Kab Blora)	Bagus Iryanto	2014	a. Mekanisme mediasi dalam penanganan sengketa pertanahan di Kab. Blora b. Strategi yang dilakukan oleh Seksi SKP yang berhasil menangani sengketa pertanahan melalui mediasi	Metode deskriptif kualitatif	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Wawancara - Peralatan Pencatat dan Recorder	- Analisis deskriptif kualitatif
27	Analsisi Nilai Skor Variabel Kelas Jalan Terbaik Sebagai Pentu Nilai Tanah Menggunakan Model Persamaan Regresi Linier Berganda	Sabilal Mutaqien	2014	a. Mengetahui skor variabel jarak antara bidang tanah dengan kelas jalan terbaik sebagai penentu nilai tanah menggunakan model persamaan regresi lilier berganda b. Mrngetahui besar pengaruh yang ditimbulkan oleh skor variabel tersebut.	Metode kuantitatif. Pendekatan survei	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Survei - Wawancara	- Analisis kuantitatif menggunakan model persamaan regresi lilier berganda
28	Pemanfaatan Sertipikat HAT Pelaku Usaha Mikro Dan Kecil Untuk Peningkatan Akses Permodalan Di Kota Bau Bau Provinsi Sulawesi Tenggara	Nurhanafiati	2014	a. Untuk mengetahui proses pensertipikatan tanah melalui program UKM guna peningkatan akses permodalan b. Untuk mengetahui penyebab masyarakat pelaku UKM tidak memanfaatkan sertipikat HAT guna peningkatan akses permodalan.	Metode deskriptif kualitatif	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Survei - Wawancara	- Analisis data kualitatif
29	Pemetaan Resiko Bencana Tanah Longsor Dan Produksi Keluarga Petani (Desa Hargotirto, Kec. Kokap, Kab. Kulonprogo	Endah Retnowati	2014	a. Menggambarkan sebaran wilayah rawan dan resiko bencana tanah longsor di lokasi studi b. Mengetahui luas wilayah berdasarkan kerawanan /resiko bencana. c. Memprediksi kerugian produksi tanaman akibat bencana.	Metode Analisis keruangan (spasial)	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Survei - Wawancara - Analisis Citra Satelit dan Peta-peta	- Analisis data secara gabungan kuantitatif dan kualitatif

No	Judul	Peneliti	Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Teknik Pengumpulan Data	Teknik Analisi Data
30	Prospek Penerapan Peta ZNT BPN Bagi Pemerintah Kab/Kota (Studi Di Kab. Sleman)	Pamularas Katriningsih	2014	a. Mengetahui politicall will Kantor Pertanahan dan Pemerintah Kab. Sleman untuk menjalin kerjasama Pengadaan dan Pemanfaatan Peta ZNT BPN. b. Menguji kelayakan teknis pembuatan Peta ZNT yang berskala besar dan berbasis bidang-bidang tanah.	Metode survei dan analisis keruangan	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Survei melalui wawancara - Analisis keruangan penggabungan dan *overlay*terhadap Citra Satelit Quickbird, Peta Pendaftaran Tanah, Peta PBB, Peralatan: *Software ArcGIS 10.1*	- Gabungan analisis kuantitatif dan kualitatif dan analisis keruangan
31	Pengaruh Fragmentasi Lahan Pertanian Terhadap Efisiensi Usahatani (Desa Imbulharjo,Sewon Bantul	Meiwan Fadli	2014	a. Mengetahui luas perubahan lahan pertanian yang terjadi antara tahun 2012-2103 b. Mengetahui hubungan antara luas fragmentasi lahan pertanian dengan efisiensi usahatani. c. Mengetahui hubungan anatara efisiensi usahatani dengan pendapatan petani d. Mengetahui pendapatan petani sebelum dan setelah fragmentasi	Metode survei dan analisis keruangan	Teknik pengumpulan data tang digunakan: - Survei melalui wawancara dan observasi - Dokumentasi - Analisis keruangan Alat dan bahan: Citra Quickbird dan Peta Penggunaan Tanah Tahun 2012 dan Tahun 2013 (Peta RBI)	- Gabungan antara analisis kualitatif dan kuantitatif serta analisis keruangan
32	Pembuatan Settipikat Elektronik (E-Sertipikat) Uji Coba Di Kantah Kab. Sleman	Dicky Erkasenda A	2014	a. Membuat rancang bangun format yang tepat untuk E-Sertipikat HAT b. Merancang aplikasi untuk E-Sertiikat HAT c. Pembuatan inovasi menegenai pelayanan pertanahan yang cepat dan tepat bagi masyarakat.	Metode eksperimen dan pengembangan	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Dokumentasi warkah sertipikat - Survei - Uji coba	- Anaisis algoritma dan perancangan model
33	Dampak Lahar Dingin Terhadap Perubahan Harga Tanah Pada Kawasan Terdampak Di Kec. Cangkringan Kab. Sleman.	Khabib Surachman	2014	a. Mengetahui harga tanah sebelum dan setelah Erupsi Gunung Merapi di lokasi studi. b. Mengetahui faktor yang mempengaruhi harga tanah	Metode survei	Teknik pengumpulan data yang digunakan: - Survei melalui wawancara - Dokumentasi - Analisis keruangan	- Analisis kualitatif dan kuantitatif dan analisis keruanagan.

Tim Penulis Ilmu Agraria Lintas Disiplin

M. Nazir Salim, Staf pengajar Sekolah Tinggi Pertanahan nasional, Yogyakarta. Juga Peneliti dan staf Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat, Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (PPPM-STPN). Penulis bisa dihubungi via email: azet_r@yahoo.com

Heri Priyatmoko, Alumni Pasca Sarjana Sejarah UGM, saat ini menjadi peneliti bidang sejarah dan budaya serta kolumnis di berbagai media lokal dan nasional. Penulis bisa di hubungi lewat email: heripri_puspari@yahoo.co.id

Muh. Arif Suhattanto, Alumni GIMLA, Institute of Geo Information Science and Earth Observation, Enschede, Netherland. Saat ini Asisten Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta. Penulis bisa dihubungi via email: suhatt@yahoo.com

Widhiana Hestining Puri adalah dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Email: widhianapuri@yahoo.com

Muhammad Mahsun adalah peneliti pada *Political and Government* Universitas Gadjah Mada (Polgov UGM). Email: maksoen28@gmail.com

Mumu Muhajir adalah peneliti pada Episthema Institute. Email: *mumu.muhajir@epistema.or.id*

Tody Sasmitha Jiwa Utama., Pengajar di Bagian Hukum Adat, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, email: todysasmitha@gmail.com

Haryo Budhiawan, Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, email: haryo.budhiawan@gmail.com

Sukayadi, Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, email: sukayadi_53@yahoo.co.id

Dyah Ayu Widowati, S.H., M.Kn., dosen hukum agraria di Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, email: d.ayuwidowati@ugm.ac.id

Ahmad Nashih Luthfi, S.S., M.A., dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, email: anasluthfi@stpn.ac.id

I Gusti Nyoman Guntur, A.Ptnh., M.Si, dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Pembantu Ketua III Bidang Kemahasiswaan STPN, email: guntur_stpn@yahoo.co.id

Tanjung Nugroho, adalah dosen di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, bisa dihubung di: tj.groho@gmail.com

Akur Nurasa, adalah dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Sutaryono Menyelesaikan studi S1, S2 dan S3 di Universitas Gadjah Mada. Saat ini tercatat sebagai Dosen Tetap di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, Dosen Tamu Prodi Pembangunan Wilayah, Fakultas Geografi UGM, Prodi S-2 Sekolah Pascasarjana UGM dan S-2 Ilmu Pemerintahan STPMD 'APMD' Yogyakarta.

Tarli Nugroho, Ketua P2M (Perhimpunan Pendidikan Masyarakat), Yogyakarta. Selain beraktivitas di Yogyakarta, sejak 2012 juga menjadi anggota Dewan Redaksi *Jurnal Ulumul Qur'an*, Jakarta. Email: tarli.nugroho@gmail.com

Irfan Afifi, Saat ini ia tercatat sebagai Direktur IFADA INITIATIVES (berdiri tahun 2011 di Yogyakarta).

Dwi Wulan Pujiriyani adalah dosen tetap di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Sekretaris di Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM) STPN Email:lucia_wulan@yahoo.com.

Senthot Sudhirman adalah dosen tetap di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Kepala Pusat Penjaminan Mutu Internal (PPMI) STPN. Email: senthotsudirman@yahoo.com.

Abdul Wahid adalah dosen tetap di Jurusan Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada. Email: kang_ahid@yahoo.com.

LEMBAGA KAJIAN & PENGEMBANGAN SUMBERDAYA MANUSIA

PENGURUS WILAYAH NAHDLATUL 'ULAMA

DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963

Buku ini merupakan kumpulan hasil penelitian para dosen dan peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional yang dihasilkan pada tahun 2014. Terdapat delapan (8) laporan yang keseluruhannya dibingkai dalam tiga tema besar, yakni (1) kelembagaan agraria; (2) ilmu agraria lintas disiplin; (3) hubungan keagrariaan. Kedelapan laporan tersebut pernah terbit pada tahun 2014 dalam bentuk pdf online yang kami publikasi di web resmi lembaga. Kami menerbitkannya kembali dalam bentuk buku cetak untuk kesemua judul.

STPN PRESS

ISBN 602-7894-14-8

9 786027 894143